

REALES

RED DE ESTUDIOS EN AMERICA LATINA
SOBRE EDUCACION SUPERIOR

CARACTERIZACIÓN Y DEMOCRATIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN MERCOSUR AMPLIADO



COMPILADORAS:
MARÍA FRANCI ÁLVAREZ
MARÍA CECILIA CONCI



Universidad
Nacional
Villa María



NUCLEO
DE ESTUDIOS E INVESTIGACIONES
EN EDUCACION SUPERIOR DEL MERCOSUR

AUTORIDADES UNVM

Rector

Abog. Luis Alberto Negretti

Vicerrector

Mgter. Elizabeth Theiler

Secretaría Internacionalización (SI)

Esp. Cra. María Cecilia Conci

Instituto Académico de Ciencias Sociales

Mgter. Gabriel Suárez Fossaceca

INSTITUCIONES Y EQUIPOS DE INVESTIGACION

Coordinadora general: María Franci S. Alvarez

ARGENTINA



UNIVERSIDAD NACIONAL DE VILLA MARÍA

María Franci S. Alvarez
María Cecilia Conci
Víctor Eduardo Roque Torres
Andrés Hernández
María Florencia Maggi
María Alicia Macagno



UNIVERSIDAD NACIONAL DEL NORDESTE

María Alejandra Fantin
Blanca Elisabeth Ponce
Claudina Zavattiero



UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA RIOJA

Marcos Javier Andrada
Carola Leticia Bertone

BRASIL



UNIVERSIDADE DA REGIÃO DE JOINVILLE – UNIVILLE

Marialva Linda Moog Pinto
Sonia Maria Ribeiro



INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO CEARÁ

Ana Cláudia Uchôa Araújo
Jarbiani Sucupira Alves de Castro
Hobson Almeida Cruz
Erica de Lima Gallindo
Ana Leila Freitas Maciel

CHILE



UNIVERSIDAD DE VALPARAÍSO

Ana Judith Zepeda Ortega
Carolina Tapia Poblete

COLOMBIA



UNIVERSIDAD DE MANIZALES

Ciro Alfonso Serna Mendoza
Diego Hernández García
Luis Alberto Vargas Marín
Asleth Rafael Ortega Mora

PARAGUAY



UNIVERSIDAD NACIONAL DE PILAR

Luisa del Pilar Gamarra Zalazar
Elida Duarte Sánchez
Ever Federico Villalba Benítez



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE ENCARNACIÓN

Matías Denis Cácaro
Nadia Czeraniuk de Schaefer
Rita Amalia Irma Thiebaud Hellemans
Cecilia Beatriz Villasanti Riquelme

URUGUAY



UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

Analía Correa
Ernesto Domínguez Misa
Natalia Mallada
Florencia Alberti
Marta Revetria
Alma Varela

Álvarez, María Franci Sussan

Caracterización y democratización de la educación superior en Mercosur ampliado / María Franci Sussan Álvarez ; María Cecilia Conci. - 1a ed. - Villa María : Universidad Nacional de Villa María, 2019.

Libro digital, DOCX

Archivo Digital: descarga

ISBN 978-987-4993-21-2

1. Mercosur. 2. Educación Superior. 3. Democratización. I. Conci, María Cecilia II. Título
CDD 378

Diseño de tapa e interiores:

Transcpro

transcpro@gmail.com

Córdoba, Argentina, 2019

Reservados todos los derechos. Queda rigurosamente prohibida, sin la autorización escrita de los titulares del copyright, la reproducción parcial o total de esta obra por cualquier medio o procedimiento.

**EL CONTENIDO DE ESTE LIBRO ES RESPONSABILIDAD EXCLUSIVA
DE LAS AUTORAS Y AUTORES DE CADA CAPÍTULO.**

ÍNDICE

| | |
|--|-----|
| PRESENTACIÓN | 12 |
| CAPÍTULO 1 | |
| FUNDAMENTACIÓN | 20 |
| CAPÍTULO 2: ARGENTINA | |
| CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL PAÍS | 38 |
| Aspectos físicos | 39 |
| Características poblacionales | 39 |
| Organización política y administrativa | 40 |
| SISTEMA EDUCATIVO | |
| Breve reseña de la historia del Sistema Educativo Nacional | 41 |
| Caracterización educativa de la población | 46 |
| Financiamiento educativo | 48 |
| EDUCACIÓN SUPERIOR | |
| Evolución del marco legal de la Educación Superior Argentina | 49 |
| Características de la Educación Superior | 55 |
| Evaluación y acreditación universitaria | 57 |
| Sistemas de Información Universitaria | 58 |
| Políticas de ingreso a la universidad en Argentina | 59 |
| Sistema Científico Nacional | 61 |
| Expansión de la Educación Superior | 65 |
| Instituciones Universitarias | 65 |
| Instituciones de Educación Superior (no Universitarias) | 69 |
| INCLUSIÓN EDUCATIVA UNIVERSITARIA | |
| Proyectos de Mejoramiento de la Enseñanza | 73 |
| Becas | 74 |
| BIBLIOGRAFÍA | 77 |
| CAPÍTULO 3: BRASIL | |
| EDUCAÇÃO NO BRASIL | |
| Características do país | 80 |
| Aspectos físicos | 80 |
| Características populacionais | 81 |
| Organização política e administrativa | 82 |
| SISTEMA EDUCATIVO | 83 |
| Caracterização histórica do sistema educativo | 84 |
| Caracterização educacional da população | 89 |
| Financiamento educativo | 90 |
| EDUCAÇÃO SUPERIOR | |
| Marco legal normativo do Ensino Superior | 92 |
| Características da educação superior | 94 |
| Avaliação e acreditação universitária | 96 |
| Sistemas científicos nacionais | 100 |
| Educação a distância | 102 |
| Políticas de gratuidade universitária | 102 |

| | |
|---|-----|
| <u>Políticas de ingreso nas universidades</u> | 102 |
| DEMOCRATIZAÇÃO EDUCATIVA | 105 |
| <u>Aspectos conceituais de democratização</u> | 106 |
| <u>Programas nacionais que favorecem a inclusão educativa universitária</u> | 107 |
| <u>Acesso à educação superior às pessoas com deficiência, aos grupos étnicos, entre outros, considerando o gênero</u> | 109 |
| <u>Expansão territorial da educação superior</u> | 111 |
| <u>Criação de instituições de educação superior a partir dos anos 2000</u> | 112 |
| <u>Oferta e expansão gradativa do ensino superior na RFEPT</u> | 113 |
| EDUCAÇÃO PROFISSIONAL A PARTIR DE 2000 | 114 |
| REFERÊNCIAS | 115 |
| CAPÍTULO 4: CHILE | |
| CARACTERISTICAS GENERALES DEL PAIS | |
| <u>Aspectos físicos</u> | 120 |
| <u>Características poblacionales</u> | 121 |
| <u>División política y administrativa</u> | 121 |
| <u>Organización democrática chilena</u> | 123 |
| SISTEMA EDUCATIVO | |
| <u>Reseña histórica del Sistema Educativo Chileno</u> | 123 |
| • <u>Los primeros establecimientos educacionales</u> | 124 |
| • <u>La educación en los documentos constitucionales del siglo XIX</u> | 124 |
| • <u>Los primeros organismos encargados de la educación</u> | 125 |
| • <u>Acontecimientos que impulsaron la educación en Chile:</u> | 125 |
| <u>Niveles y modalidades educativas chilenas</u> | 130 |
| <u>Caracterización educativa de la población</u> | 131 |
| <u>Financiamiento educativo</u> | 133 |
| EDUCACIÓN SUPERIOR | |
| <u>El marco legal y la institucionalidad de la Educación Superior Chilena</u> | 134 |
| • <u>Aseguramiento de la Calidad</u> | 137 |
| • <u>Sistema de financiamiento institucional</u> | 138 |
| • <u>Sistema de financiamiento estudiantil para el acceso a IES</u> | 140 |
| <u>Características de la Educación Superior</u> | 140 |
| • <u>Tipos de carrera, nivel de formación y grados académicos</u> | 142 |
| • <u>Regímenes de funcionamiento de la IES</u> | 143 |
| • <u>Evaluación y acreditación universitaria</u> | 144 |
| • <u>Sistemas de Información de Educación Superior</u> | 144 |
| • <u>Sistemas Científicos Nacionales</u> | 145 |
| • <u>Educación a distancia</u> | 146 |
| • <u>Políticas de gratuidad universitaria</u> | 147 |
| • <u>Políticas de ingreso a las universidades</u> | 148 |
| <u>Democratización Educativa</u> | 148 |
| • <u>Democracia y educación</u> | 148 |
| <u>La inclusión en la educativa superior</u> | 150 |
| • <u>Expansión territorial de la ES</u> | 150 |
| BIBLIOGRAFÍA | 151 |
| CAPÍTULO 5: COLOMBIA | |
| GENERALIDADES | 156 |
| POLÍTICA EDUCATIVA EN COLOMBIA | 162 |

| | |
|--|-----|
| Financiamiento de la educación en Colombia | 163 |
| Estructura financiera de las universidades públicas | 163 |
| Estructura financiera de las instituciones privadas | 163 |
| Crédito educativo | 165 |
| Otras opciones de crédito | 165 |
| Otras fuentes de financiación de crédito educativo | 166 |
| Financiación a las Instituciones | 166 |
| Fundaciones que financian proyectos específicos | 166 |
| Mecanismos de financiación suspendidos por Estatuto Tributario | 166 |
| Financiamiento para posgrado, ciencia, tecnología e innovación | 167 |
| CAMPOS, NIVELES E INSTITUCIONES DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR | 167 |
| Taxonomía de grados y títulos | 169 |
| Condiciones de ingreso a la educación superior | 169 |
| Aseguramiento de la Calidad | 170 |
| Registro calificado | 170 |
| El Sistema Nacional de Acreditación en Colombia | 171 |
| La Autoevaluación | 171 |
| La Evaluación Externa o Evaluación por Pares | 172 |
| La Evaluación final | 172 |
| Sistema Nacional de información en Educación Superior | 173 |
| Funcionamiento del Sistema SNIES | 174 |
| Normativa | 175 |
| Observatorio laboral para la educación | 177 |
| Sistema Científico Nacional | 178 |
| LA EDUCACIÓN INCLUSIVA | 180 |
| Desarrollo de la gestión inclusiva | 181 |
| Evolución del concepto de Educación Inclusiva | 185 |
| Políticas de Educación inclusiva | 190 |
| BIBLIOGRAFÍA | 191 |
| CAPÍTULO 6: PARAGUAY | |
| LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN PARAGUAY | |
| CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL PARAGUAY | 194 |
| Situación socioeconómica de la población Paraguay | 196 |
| Tasa de ocupación mediana, alta subocupación | 197 |
| Tasa de ocupación de los empleados con educación superior | 197 |
| Procesos políticos posteriores a la dictadura | 198 |
| Gobierno del General Andrés Rodríguez | 198 |
| Gobierno de Juan Carlos Wasmosy (1993-1998) | 199 |
| Gobierno de Raúl Cubas Grau (1998-2003) | 199 |
| Gobierno de Luis Angel González Macchi (1999-2003) | 199 |
| Gobierno de Nicanor Duarte Frutos (2003-2008) | 200 |
| Gobierno de Fernando Lugo Méndez (2008-2012) | 200 |
| Gobierno de Horacio Cartes (2013-2018) | 201 |
| Gobierno de Mario Abdo Benítez (2018- actual) | 201 |
| SISTEMA EDUCATIVO | |
| Caracterización histórica del Sistema Educativo | 202 |
| Educación en la Independencia | 202 |
| Ley nº 1.264 General de Educación (1998) | 205 |

| | |
|---|-----|
| La Ley N° 5749 Ministerio de Educación y Ciencia | 205 |
| Caracterización educativa de la población | 206 |
| La educación de régimen general | 206 |
| La educación formal | 208 |
| La educación no formal | 209 |
| La educación informal o refleja | 210 |
| La educación de régimen especial | 210 |
| Otras modalidades de atención educativa | 210 |
| Financiamiento educativo | 211 |
| EDUCACIÓN SUPERIOR | 211 |
| Características de la ES universitaria y no universitaria | 213 |
| Caracterización de las Universidades Paraguayas | 213 |
| Expansión de las Universidades en Paraguay | 215 |
| Evaluación y acreditación universitaria | 215 |
| Sistemas de Información Universitaria en el Paraguay | 216 |
| Sistemas Científicos Nacionales | 216 |
| Inversión en la Educación Superior | 220 |
| Políticas de gratuidad universitaria y la mercantilización del conocimiento | 221 |
| El Marco Legal | 222 |
| Becas de grado y posgrado | 223 |
| Consejo Nacional de Becas | 223 |
| Fondo Nacional de Becas | 223 |
| Secretaría Nacional de la Juventud | 224 |
| Becas Itaipu Binacional | 225 |
| Becas Yacyretá | 226 |
| Programa Nacional de Becas “Carlos Antonio López” | 227 |
| Políticas de ingreso a las universidades | 228 |
| BIBLIOGRAFÍA | 229 |
| CAPÍTULO 7: URUGUAY | |
| CARACTERÍSTICAS DEL URUGUAY | 231 |
| Relieve, división política y administrativa | 231 |
| Algunos aspectos económicos | 231 |
| Características poblacionales | 232 |
| SISTEMA EDUCATIVO | 233 |
| Caracterización Histórica del Sistema Educativo Uruguayo | 234 |
| Reforma Vareliana | 238 |
| Caracterización educativa de la población actual | 239 |
| Financiamiento de la Educación Uruguaya | 242 |
| EDUCACIÓN SUPERIOR | |
| Marco legal normativo de la educación en el Uruguay | 245 |
| Programas nacionales que favorecen la inclusión educativa universitaria | 246 |
| Políticas de ingreso a las universidades | 247 |
| Políticas educativas en niveles anteriores a la Universidad | 247 |
| Atención a la discapacidad | 249 |
| Caracterización de la Educación Superior del Uruguay | 252 |
| Sistemas de Información Universitaria | 257 |
| BIBLIOGRAFÍA | 264 |

PRESENTACIÓN

La convocatoria a Estudios Sectoriales sobre la Educación Superior Universitaria en el MERCOSUR fue pensada como complementaria a los estudios nacionales que oficiaron de diagnósticos sobre el estado de situación de los sistemas de educación superior universitaria en los países del MERCOSUR. La convocatoria tiene como propósito profundizar sobre temas específicos, en clave regional:

1. Expansión de la matrícula, diversificación institucional y de la oferta curricular: efectos en la democratización de la educación superior.
2. La oferta privada de la educación superior de grado y posgrado en la región. Regulaciones y desafíos para el aseguramiento de la calidad.
3. Educación Superior a Distancia. Formatos organizacionales, regulaciones y aseguramiento de la calidad.
4. Reconocimiento de títulos universitarios en el MERCOSUR: Formación de grado y posgrado en el exterior y movilidad profesional. Estado de situación, marcos regulatorios. Implicancias para la región.
5. Educación terciaria tecnológica: formación técnico-profesional y articulación entre los distintos ámbitos y niveles formativos.

Según el Acta del día 01 de junio de dos mil dieciocho de la Reunión Virtual del Grupo de Trabajo del Núcleo de Estudios e Investigaciones en Educación Superior del MERCOSUR (GT NEIES), se realizó con la presencia de representantes de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. En la primera etapa de verificación y análisis documental se identificaron que sólo 21 proyectos finalizaron la carga y confirmaron la presentación a través de la mencionada plataforma.

De los 21 proyectos, 14 cumplieron con los criterios de elegibilidad y condiciones de presentación establecidos en las bases de la convocatoria. Cada uno de los proyectos que pasaron a la etapa de evaluación fue evaluado por tres evaluadores externos, seleccionados del banco de evaluadores conformado para la convocatoria. Dicho banco, aprobado por el Comité Coordinador Regional del Sector Educativo del MERCOSUR, fue conformado por especialistas de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

El GT, en su carácter de Comité de Selección, realizó una revisión de las mencionadas evaluaciones y las calificaciones obtenidas por las propuestas. También efectuó un análisis sobre la adecuación de las temáticas y enfoques de las propuestas presentadas en relación

a los objetivos de la convocatoria y las necesidades del Sector Educativo del MERCOSUR. En función de ello, resolvió tomar en consideración aquellos proyectos calificados como muy buenos o excelentes por los evaluadores, resultando seleccionados finalmente aquellos proyectos más pertinentes en relación a los ejes temáticos y a los objetivos de la convocatoria. Es decir, se privilegiaron los estudios con enfoques más abarcativos en términos de la temática y de su alcance regional.

En relación al Eje temático N° 1, “Expansión de la matrícula, diversificación institucional y de la oferta curricular: efectos en la democratización de la educación superior”, el GT resolvió financiar dos proyectos dada la excelencia académica de las propuestas presentadas y la complementariedad en el abordaje de la temática del eje en cuestión.

Uno de los proyectos seleccionados en el eje 1, es el de **Tendencias en la matrícula de la Educación Superior en países del MERCOSUR. Análisis de variables específicas a partir de los primeros años del siglo XXI**. Éste da origen a la presente publicación.

La coordinación y la presentación del proyecto se origina en la Universidad Nacional de Villa María y se invita a participar a otras nueve universidades de seis países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Uruguay.

El problema de investigación se enmarca en el Derecho a la Educación superior universitaria en la Región, y en las Políticas Públicas de inclusión de las últimas décadas. El aporte será analizar cuantitativamente la evolución y diversificación de las matrículas de estudiantes universitarios y de su terminalidad, poniendo a prueba la comparabilidad de la información de los sistemas estadísticos de los países miembros, de igual manera evaluar la efectividad de las Políticas de inclusión.

Objetivo general: Estudiar la evolución y características desagregadas según variables disponibles, de las matrículas en educación superior universitaria de los países participantes (MERCOSUR ampliado), a la luz de las políticas nacionales de democratización de la educación, a partir del año 2000.

Los Objetivos específicos se propusieron en dos etapas:

1ª Etapa:

- Caracterizar el perfil educativo de la población a partir de los últimos censos nacionales de población, de cada país integrante del proyecto.
- Referir la evolución histórica de los sistemas educativos nacionales y de la educación superior en particular.
- Describir las políticas que incidieron sobre la democratización de la educación superior, en los países participantes, a partir del año 2000.
- Identificar los cambios en la oferta educativa de cada país, por creación de universidades o carreras.

2ª Etapa:

- Analizar la evolución de la matrícula anual en la educación superior de pregrado y grado de cada país, por área disciplinar, sector de gestión, edad, sexo, y otras variables disponibles según el país.
- Contrastar los indicadores que sean comparables de educación superior uni-

versitaria, entre los países participantes.

- Indagar la evolución de la matrícula anual en la educación superior de posgrado de cada país, por área disciplinar, sector de gestión y otras variables disponibles según el país.
- Valorar los cambios observados en relación a las políticas de cada país.

La investigación es cuantitativa, descriptiva y comparativa. Las fuentes de información son secundarias: Leyes y normativas educativas, Censos nacionales de población, publicaciones, bases de datos de inscripciones de alumnos de educación superior, proyecciones de población u otro formato de información universitaria disponible en cada país integrante del proyecto. También se considera la posibilidad de obtener mediante solicitud de datos, en el marco del proyecto, a las instituciones que puedan tener información adicional, que no hayan liberado en sus sitios oficiales (Ministerios de Educación, Instituciones de estadísticas, entre otros).

Es importante señalar la existencia de dos proyectos de objetivos similares desarrollados en los últimos años en la región iberoamericana. Se trata del Mapa de la Educación Superior de América Latina y el Caribe, emprendido por IESALC-UNESCO y el Proyecto (actualmente Red) INFOACES (Sistema Integral de Información para las Instituciones de Educación Superior de América Latina) (OEI – CTS, 2016).

Existen dos iniciativas internacionales para la producción de estadísticas comparables entre países en educación, son la Encuesta de Educación Formal del Instituto de Estadística de la UNESCO y la Encuesta UOE (por UNESCO, OCDE y Eurostat) del proyecto “Indicators of Education Systems” (INES) de la OCDE.

Los estudios comparados de sistemas de educación superior suelen valerse de indicadores a los efectos de describir la realidad y obtener conclusiones. El aporte de los indicadores debe tener en cuenta la finalidad con que los mismos han sido seleccionados, en el marco de una investigación concreta y en razón de la fundamentación de determinado marco teórico.

Los sistemas nacionales de indicadores para la evaluación o para la gestión deben dar cuenta de la diversidad institucional del sistema al que se refieren, por un lado, y ser descriptivos, por otro. Suelen estar fuertemente determinados por las características de cada sistema y mucha de la información puede estar relevada desde una perspectiva no comparable con otros países. Por otra parte, la perspectiva comparada puede poner en segundo plano indicadores de mucha significación en un contexto nacional y seguramente hará ver la necesidad de incorporar otros específicamente diseñados para poner en relación distintos sistemas (OEI – CTS, 2016).

Los indicadores que se utilizarán en esta investigación tienen como objeto comparar los sistemas educativos y no las instituciones, se busca generar información que permita caracterizar a los países y a la región en su conjunto. Se prioriza la inclusión y la definición de indicadores básicos sobre la dimensión Estudiantes. Desde esta premisa, la Fuente de información serán los sistemas de información en Educación superior de cada país, con excepción que se consigna que la fuente de información es el Censo de Población.

Los indicadores que se tomarán para describir la evolución del acceso, la permanencia y

la finalización de las carreras de Educación Superior de la población de cada país, será resultado de la disponibilidad de información de cada sistema educativo y de lo que se consensue con los representantes del equipo de investigación de cada país.

Durante la primera etapa se realizaron dos reuniones internacionales: la primera en la Universidad Nacional de Villa María con representantes de las 10 universidades participantes, en Setiembre de 2018 y la segunda en el Instituto Federal de Ceará (Fortaleza), en Marzo de 2019.

En el primer encuentro se llegó a la conclusión que debíamos conocer con mayor detalle los Sistemas Educativos y de Educación Superior de los países involucrados y se comenzó a interactuar en ese sentido. En el taller del segundo encuentro se pusieron en consideración los textos aportados por los investigadores, se propuso un temario y formato común, y se acordó agregar las políticas democratizadoras de ES de la Región en el siglo XXI.

Esta publicación es producto de la primera etapa del proyecto y se compone de siete capítulos: el primer capítulo es la fundamentación teórica de lo que se considera como democratización y educación inclusiva; los seis capítulos siguientes corresponden a cada uno de los países involucrados ordenados en orden alfabético.

María Franci Álvarez

APRESENTAÇÃO¹

A convocatória para Estudos Setoriais sobre Educação Superior no MERCOSUL foi pensada como complementar aos estudos nacionais que oficializaram diagnósticos sobre o estado de situação dos sistemas de educação superior nos países do MERCOSUL. A convocatória teve como propósito aprofundar sobre temas específicos, em âmbito regional:

1. Expansão das matrículas, diversificação institucional e da oferta curricular: efeitos na democratização da educação superior.
2. A oferta privada de educação superior de graduação e pós-graduação na região. Regulamentos e desafios para garantia de qualidade.
3. Educação Superior à Distância. Formatos organizacionais, regulamentos e garantia de qualidade.
4. Reconhecimento de diplomas universitários no MERCOSUL: Formação de graduação e pós-graduação no exterior e mobilidade profissional. Estado de situação, marcos regulatórios. Implicações para a região.
5. Educação terciária tecnológica: formação técnico-profissional e articulação entre os diferentes âmbitos e níveis formativos.

Segundo a ata do dia 1º de junho de dois mil e dezoito da Reunião Virtual do Grupo de Trabalho do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Educação superior do MERCOSUL (GT NEIES), foi realizada com a presença de representantes da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Na primeira etapa da verificação e análise documental, identificou-se que apenas 21 projetos concluíram a carga e confirmaram a apresentação através da plataforma mencionada.

Dos 21 projetos, 14 atenderam aos critérios de elegibilidade e condições de apresentação estabelecida nos termos da convocação. Cada um dos projetos que passaram para a etapa de avaliação foi avaliado por três avaliadores externos, selecionados no banco de avaliadores formado para a convocatória. Este banco, aprovado pelo Comitê de Coordenação Regional do Setor Educacional do MERCOSUL, foi formado por especialistas da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai.

O GT, em seu caráter de Comitê de Seleção, realizou uma revisão das avaliações mencionadas e as qualificações obtidas pelas propostas. Também analisou a adequação das temáticas e enfoques das propostas apresentadas em relação aos objetivos da convocatória e às necessidades do Setor Educacional do MERCOSUL. Em função disso, decidiu-se considerar os projetos qualificados como muito bons ou excelentes pelos avaliadores, resultando selecionados finalmente os projetos mais pertinentes em relação aos eixos temáticos e aos objetivos da convocatória. Quer dizer que foram privilegiados os estudos com enfoque pontuais sobre a temática e seu alcance regional.

Em relação ao eixo temático nº 1, “Expansão da matrícula, diversificação institucional e

¹ Traducción Marialva Moog PINTO

oferta curricular: efeitos na democratização da educação superior”, o GT decidiu financiar dois projetos, dado a excelência acadêmica das propostas apresentadas e a complementaridade na abordagem do tema do eixo em questão.

Um dos projetos selecionados no eixo 1 é o de **Tendências nas matrículas inscrição da educação superior em países do MERCOSUL. Análise de variáveis específicas desde os primeiros anos do século XXI**. Isso dá origem a esta publicação.

A coordenação e apresentação do projeto se originam da Universidade Nacional de Villa María e se convida a participar outras nove universidades de seis países: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Paraguai e Uruguai.

O problema de pesquisa está enquadrado no Direito da Educação Superior da Região e nas Políticas Públicas de inclusão das últimas décadas. O aporte será analisar quantitativamente a evolução e diversificação das matrículas de estudantes em educação superior e sua terminalidade, pondo a prova a comparabilidade das informações dos sistemas estatísticos dos países membros, da mesma forma para avaliar a efetividade das Políticas de Inclusão.

Objetivo geral: Estudar a evolução e as características desagregadas, segundo as variáveis disponíveis, das matrículas na educação superior dos países participantes (MERCOSUL ampliado), à luz das políticas nacionais de democratização da educação, a partir do ano 2000.

Os Objetivos específicos foram propostos em duas etapas:

1ª Etapa:

- Caracterizar o perfil educacional da população a partir dos últimos censos nacionais da população, de cada país integrante do Projeto.
- Referir a evolução histórica dos sistemas educativos nacionais e da educação superior em particular.
- Descrever as políticas que incidiram sobre a democratização da educação superior nos países participantes, a partir do ano 2000.
- Identificar as mudanças na oferta educativa de cada país, por criação de universidades ou cursos.

2ª Etapa:

- Analisar a evolução da matrícula anual na graduação e pós-graduação em cada país, por área disciplinar, setor de gestão, idade, sexo e outras variáveis disponíveis, segundo o país.
- Contrastar os indicadores que sejam comparáveis de educação superior, entre os países participantes.
- Indagar a evolução das matrículas anuais na educação superior de pós-graduação em cada país, por área disciplinar, setor de gestão e outras variáveis disponíveis segundo o país.
- Avaliar as mudanças observadas em relação às políticas de cada país.

A pesquisa é quantitativa, descritiva e comparativa. As fontes de informação são secundárias: Leis e normativas educacionais, Censos populacionais nacionais, publicações, ban-

cos de dados em educação superior, projeções populacionais ou outro formato de informação universitária disponível em cada país que faz integrante do Projeto. Considera-se também a possibilidade de obter, mediante solicitação de dados, no âmbito do projeto, as instituições que possam ter informações adicionais, que não tenham liberado em seus sites oficiais (Ministérios da Educação, Instituições Estatísticas, entre outros).

É importante ressaltar a existência de dois projetos com objetivos semelhantes, desenvolvidos nos últimos anos na região da América Latina. Se trata do Mapa do Educação superior na América Latina e no Caribe, realizado pela IESALC-UNESCO e pelo Projeto (atualmente Rede) INFOACES (Sistema de Informação Integral para Instituições de Educação superior na América Latina) (OEI - CTS, 2016).

Existem duas iniciativas internacionais para a produção de estatísticas comparáveis entre os países em educação, são o Relatório de Educação Formal do Instituto de Estatística da UNESCO e o Relatório UOE (da UNESCO, OCDE e Eurostat) do projeto "Indicators of Education Systems" (INES) da OCDE.

Os estudos comparativos dos sistemas de educação superior costumam usar indicadores para descrever a realidade e obter conclusões. O aporte dos indicadores deve levar em conta a finalidade com que os mesmos foram selecionados, no marco de uma investigação concreta e em razão da fundamentação de determinado marco teórico.

Os sistemas nacionais de indicadores para avaliação ou gestão devem levar em consideração a diversidade institucional do sistema a que se referem, por um lado, e ser descritivos, por outro. Devem estar fortemente determinados pelas características de cada sistema e muitas das informações podem estar reveladas de uma perspectiva não comparável com outros países. Por outro lado, a perspectiva comparativa pode colocar em segundo plano indicadores significativos em um contexto nacional e seguramente mostrará a necessidade de incorporar outros especificamente projetados para vincular diferentes sistemas (OEI - CTS, 2016).

Os indicadores utilizados nesta pesquisa têm como objeto comparar os sistemas educacionais e não as instituições busca-se gerar informações que permite caracterizar os países e a região em seu conjunto. Prioriza-se a inclusão e a definição de indicadores básicos sobre a dimensão Estudantes. Desde essa premissa, a Fonte de informação serão os sistemas de informação em Educação Superior de cada país, com exceção da qual afirma que a fonte de informação é o Censo Demográfico.

Os indicadores utilizados para descrever a evolução do acesso, da permanência e da conclusão das carreiras da educação superior da população de cada país, será resultado da disponibilidade de informação de cada sistema educativo e o que for acordado com os representantes da equipe da pesquisa de cada país.

Durante a primeira etapa, se realizaram duas reuniões internacionais: a primeira na Universidade Nacional de Villa María com representantes das 10 universidades participantes, em setembro de 2018 e a segunda no Instituto Federal do Ceará (Fortaleza), em março de 2019.

No primeiro encontro, se chegou a conclusão que deveríamos conhecer mais detalhadamente os Sistemas Educacionais e de Educação superior dos países envolvidos e começou-se a interagir nesse sentido. Na reunião do segundo encontro, foram considerados

os textos escritos pelos pesquisadores, e se propôs uma agenda e um formato comum e concordou-se adicionar as políticas de democratização das ES da Região no século XXI. Esta publicação é produto da primeira etapa do Projeto e consiste em sete capítulos: o primeiro capítulo é o fundamento teórico do que se considera democratização e educação inclusiva; os seis capítulos seguintes correspondem a cada um dos países envolvidos em ordem alfabética.

CAPÍTULO 1

María Franci Álvarez

FUNDAMENTACIÓN

La situación de la Educación Superior ha sido de gran interés para los investigadores de América Latina, quienes han generado un importante cuerpo de documentos, donde el tema se ha analizado desde diferentes perspectivas, tales como: evolución de la matrícula, retención y rendimiento en el primer año de carrera, análisis, diseño e implementación de políticas públicas de educación, derecho a la educación superior, la equidad de los sistemas educativo y la calidad de la educación, entre muchos otros (Castillo & Cabezas, 2010; Ibañez, 2015; Ferreyra, Avitabile, & Paz, 2017).

En esta perspectiva es que a continuación se tratan brevemente alguno de los aspectos que pueden resultar relevantes para contextualizar la propuesta que se hace en esta convocatoria para proyectos que elaboren estudios sectoriales sobre la educación superior universitaria en el MERCOSUR.

La educación superior como un derecho

En la Declaración Universal de los Derechos Humanos de Naciones Unidas se consagra a la educación como un derecho, manifestando que: ...*“toda persona tiene derecho a la educación...”* y en lo relativo a la educación superior señala: ...*“la instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos”*...(Naciones Unidas, 1948). En la misma línea, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, determinan que, para lograr el pleno ejercicio de este derecho, *“La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita”* (Naciones Unidas, 1966). En ambas nociones está presente la dimensión relativa al acceso, sin embargo, con el correr del tiempo, se le ha incorporado también las dimensiones de derecho al aprendizaje (socialmente relevante y según las capacidades de cada uno), y a un trato digno y a condiciones de igualdad de oportunidades (UNESCO, 2005).

Las reformas universitarias

Para entender el proceso de reformas universitarias se hace necesario revisar algunos acontecimientos que marcaron las pautas para dichas reformas. Es así como en América Latina, un hecho emblemático, en cuestión de reformas universitarias es el movimiento estudiantil generado en la Universidad Nacional de Córdoba en 1918. En aquel entonces, los estudiantes se revelaron en contra de las prácticas autoritarias y dogmáticas de quienes dirigían la universidad. Este acontecimiento sirvió de base para que se generaran reformas en el resto de los países de Latinoamérica (Rama, 2011).

Las reformas generadas en este contexto tuvieron como sello un modelo de Universidad, donde exista autonomía de las instituciones de educación superior, sustentada en cogobierno entre estudiantes y autoridades universitarias, con asistencia libre, docencia libre, periodicidad de la cátedra, entre otras (Schenone, 2010).

Este modelo hizo que las Universidades pasaran de ser instituciones de elites a abrirle la puerta a la nueva clase media y burguesa, generada en parte por las migraciones internacionales y el cambio del rol del Estado como agente redistribuidor (Mollis, 2003).

En tanto, la segunda generación de reformas se da en un contexto donde las universidades no respondían a la nueva situación política y económica de los países. Por tanto, no estaban en condiciones de satisfacer las nuevas demandas sociales tales como: la exigencia del pasaje estudiantil, la inviolabilidad de los recintos, más y mayores niveles de autonomía y de cogobierno, etc. (Rama, 2011). Es así como estas reformas se caracterizaron por el establecimiento de un sistema público y privado, universitario y no universitario que facilitó la significativa expansión del sector privado orientado a absorber la demanda insatisfecha. Así nuevamente la educación transitó de una elite a una enseñanza superior de masas, haciendo suyo un modelo promovido por Comisión Económica para América Latina (CEPAL), que es: “desarrollo hacia adentro” (Burbano, 1999).

Por último, los cambios que han traído las nuevas tecnologías emergentes, así como también el avance científico y técnico, han hecho que los sistemas de educación superior hayan tenido que reaccionar a las nuevas demandas (UNESCO, 2005). Esto ha sido el caldo de cultivo para el surgimiento de una nueva generación de reformas en la educación superior donde este contexto ha dado forma a “...una verdadera metamorfosis, de una nueva reforma que, con mayor o menor intensidad, están procesando y promoviendo las universidades, las sociedades y los gobiernos en todo el mundo y poniendo a los sistemas nacionales de educación en mayor sintonía e integración, y cuyos ejes fundamentales están dados por la masificación, la nueva regulación nacional e internacional, las nuevas tecnologías de comunicación, las nuevas fronteras de la educación y los nuevos saberes...” (IESALC, 2006). Así entonces, se configura como ejes de esta nueva reforma la internacionalización de los cursos de la malla curricular, la promoción de la movilidad estudiantil, como un aspecto relevante del proceso de aprendizaje en el contexto de “la sociedad del saber”. Además, ha surgido la necesidad de establecer estándares internacionales de calidad, promoviéndose la acreditación internacional de las carreras y la vinculación de los ciclos y procesos educativos a escala global, lo que está dando paso a la globalización de la educación.

El retorno a la democracia

Los procesos democráticos de retorno a la democracia que se produjeron en América Latina, hacia fines de los 80, trajeron consigo el tránsito de formas decisionales rígidas y autoritarias a la negociación y las decisiones de consenso. En este sistema emergente surgen las asociaciones de rectores y se concibe que el estado deba cumplir un nuevo rol. Así es como en este contexto político, la relación entre democracia y educación se centra en *“la distribución de oportunidades de acceso”*, donde subyace la idea de que los procesos democráticos *“implican no sólo la satisfacción de demandas sociales, sino también una inversión en áreas que resultan estratégicas para alcanzar los objetivos de desarrollo ofrecidos a la ciudadanía, como es claramente el caso de la educación”* (Rodríguez, 2001).

En este marco, se produce un cambio en el presupuesto destinado a educación, la reducción de las inversiones en educación que se produjeron durante la década de 1980, como consecuencia de la crisis de la deuda y los ajustes posteriores fueron modificadas durante el proceso de recuperación de la democracia en los países de Latinoamérica donde el gasto educativo observó una tendencia de crecimiento en términos absolutos y como proporción del gasto público total, pero no se vio reflejado en el producto interno bruto (PIB), pues la proporción del gasto en educación pasó de 3,5%, en 1980, a 3,2 en el periodo 1990-1995 (Rodríguez, 2001). Aunque la reducción del gasto en educación, en la década de 1980, no parece haber impactado sustantivamente en las tasas de matrícula, la región empeoró sus indicadores educativos en comparación con los exhibidos por los países llamados “desarrollados”, observándose un deterioro de la educación, particularmente en las entidades públicas. Esto deja ver lo relevante que es analizar los procesos tanto a nivel macro como micro porque, cuando el análisis se hace sólo desde una dimensión, pueden quedar aspectos encubiertos.

La democratización de la educación

En la actualidad, las sociedades tienden a fortalecerse en torno al conocimiento, por lo tanto la educación superior se suele ver como un factor de promoción social, como una instancia de apropiación de saberes, lo cual permite el desarrollo cultural socioeconómico (López, 2012). Por ende, la expansión de la matrícula que comúnmente se expresa como un acceso masivo a la educación superior, es generalmente considerada como un proceso de democratización de la educación superior, debido a que se entiende que se le está dando acceso a sectores sociales tradicionalmente excluidos. Sin embargo, hay sectores que advierten que esta masificación no siempre va acompañada con acceso a educación de calidad (Comboni & Juárez, 1997).

Democratización –acción y efecto de democratizar-; según la Real Academia Española la democracia (raíz del término democratización), es la forma de sociedad que practica la igualdad de derechos individuales, con independencia de etnia, sexo, credo religioso, etc. Por lo tanto, se entiende por democratización, a un proceso de ampliación, expansión, universalización de derechos.

La democratización puede verse, en sentido amplio, como la extensión del derecho a la educación en general, o la educación universitaria en particular, a un gran número de personas. Así, la mera expansión del servicio para que alcance a más sectores de la sociedad es en sí misma una forma de democratización. Sumado a esto, la equidad implica que haya igualdad de condiciones en el acceso: instituciones y bancas disponibles y accesibles a todos; igualmente debe haber equidad en los procesos, por lo que debe asegurarse el principio de igualdad de oportunidades; así mismo debe darse la equidad en los resultados de aprendizaje, es decir se deben alcanzar logros equiparables. El acceso no supone que los diferentes grupos sociales tengan oportunidades equivalentes de éxito en el tránsito educativo (Goig Martínez y otro, 2012).

Una noción más restringida de democratización, en cambio, pone el acento en la reducción de las desigualdades sociales. Si la igualdad de oportunidades en el acceso no conduce a una igualdad de resultados y las titulaciones ofrecen oportunidades sociales y laborales diferentes en función de la institución que los emite, entonces, no operarán sobre la desigualdad social. Se trataría, en todo caso, de un proceso de democratización parcial, incompleto o trunco (Chiroleu, 2014).

En Latinoamérica se distinguen sectores poblacionales que están ausentes de la educación superior y en situación de gran vulnerabilidad, con los cuales es necesario trabajar en la superación de situaciones de desigualdad, para acercarlos al sistema educativo.

Este modo de comprender la democracia y la democratización permite concebir a la democratización de la universidad como procesos constantes de ampliación de la participación de cualquier sujeto en la comunidad universitaria. Desde esta perspectiva, los procesos de democratización de la universidad no se pueden limitar a democratizar solo la función formativa de la institución, sino que implican también democratizar sus funciones investigativas y de vinculación con el medio (Chiroleu, 2018).

En ese sentido, la idea del derecho a la universidad viene a trastocar significativamente una de las nociones predilectas en la que se ha hecho descansar al derecho y la democratización en general, y de la universidad en particular: la noción de inclusión. Por lo tanto, en esa estrecha ligazón entre igualdad, derecho y democratización, los diferentes sentidos que ha ido adquiriendo la idea de democratización de la universidad sacan a la luz las múltiples formas en que ha sido, es y puede ser desafiado, resignificado, reconfigurado y ampliado no solo ese “objeto” que llamamos universidad y comunidad universitaria, sino también los sujetos que forman parte, que tienen derecho a tener parte en ella, y cómo tienen derecho a hacerlo. El principio y motor de esos movimientos de democratización no es otro que el supuesto de la igualdad entre todas y todos, implicado en la noción de derecho, y no el principio de la desigualdad implicado en la idea de inclusión (Rojas, 2018).

A partir de mediados de los años 1990, se introduce en el debate teórico el concepto de inclusión; tomando en consideración la fragmentación, la heterogeneidad social y grupos que han sido discriminados o han quedado excluidos por sus propias características. Esta noción aplicada al ámbito de la educación superior apunta a incorporar una diversidad racial, cultural y sexual para remediar discriminaciones históricas que han cristalizado situaciones de desigualdad. Supone el derecho al aprendizaje por parte de todos, independientemente de sus características individuales, para proporcionarles atención según sus propias nece-

sidades, es decir, generar condiciones propicias para la obtención de resultados favorables (Chiroleu, 2018).

En la educación superior se apunta a operar sobre la desigualdad social logrando una ampliación de las bases sociales de la institución, tanto en términos de clase, como de grupos sociales. Se remarca asimismo que para lograrlo se debe sostener como requisito indispensable la calidad de todas las instituciones, única forma de generar cambios progresivos (Chiroleu, 2018).

Sin embargo, el debate académico advierte sobre la incidencia de otras variables que complejizan más el panorama. Por una parte, una voluntad política democratizadora choca frecuentemente contra el límite que fijan las condiciones personales del sujeto a atender, no siempre provisto de las herramientas necesarias para aprehender el conocimiento (Chiroleu, 2018).

La igualdad (formal) de oportunidades para acceder a las instituciones, poco nos dice entonces sobre la posibilidad concreta de obtener resultados similares en el tránsito por las mismas. Incluso la igualación de los medios económicos (a través de becas y/o créditos) -aunque promueve una igualación formal- no suprime las ventajas / desventajas de origen que quedan veladas por un sistema universitario que premia de manera supuestamente neutral el mérito individual. De esta manera, la generación de una igualdad formal de posibilidades conduciría indirectamente a una legitimación de los privilegios por parte de la educación (Chiroleu, 2018).

Por otra parte, la equidad de oportunidades debería apuntar a lograr una equidad sostenida de las situaciones en el tiempo y no sólo en el punto de partida. Debería avanzarse pues, hacia una equidad de resultados ligada a la participación de los individuos como ciudadanos en logros personales y en el mercado laboral (Chiroleu, 2018).

También se debe considerar que en las últimas décadas se habría generado una devaluación de los diplomas universitarios, generando así un desplazamiento sistemático de la relación entre el título y su poder social y más intensamente respecto a la evolución de la estructura laboral (Passeron, 1979).

Esto acentúa las desigualdades porque, se profundiza la distancia entre los que no acceden y los que acceden y entre estos últimos, que supieron y pudieron hacer las elecciones correctas en términos de instituciones (y carreras) y los que no pudieron o no supieron hacerlo (Duru-Bellat, 2006).

En los términos en que se está desarrollando, esta expansión no contribuye, entonces, a reducir las desigualdades sociales, sino más bien a mantenerlas y reproducirlas a través del enmascaramiento que supone generar oportunidades aparentemente iguales para todos.

Ahora bien, el reclamo por igualdad de tratamiento y de resultados en las instituciones educativas constituye una exigencia democrática de segunda generación; se pasa así de un estadio de universalidad e igualdad de la oferta educativa a la exigencia de igualdad de resultados, esto es educación de calidad para todos, lo que requiere inevitablemente una desigualdad de procesos con compensación de las carencias (García Huidobro, 2007).

Sin embargo, estos requerimientos de igualdad de tratamiento y de resultados y de educación de calidad para todos son fuertemente obstaculizados desde la lógica de instituciones que, a pesar de la masificación, siguen manteniendo prácticas universitarias elitistas. Más

aun, esta negación es reforzada mediante la introducción de mecanismos de diferenciación entre establecimientos y diplomas que anulan o reducen los efectos democratizadores de la ampliación de las oportunidades.

Aunque en América Latina no se reproduce de igual manera la jerarquización y distancia entre las instituciones de educación superior que se observa en varios países desarrollados, opera de todos modos una creciente diferenciación y segmentación institucional, que constituye otra vía de profundizar o reproducir las desigualdades sociales.

En principio, el reclamo de ampliación de las bases sociales de la universidad incluye el ingreso, la permanencia y el egreso de las instituciones. Pero, en la práctica, esta ampliación es a menudo entendida en términos formales, lo que reduce sus efectos sobre el acceso. Esta operacionalización puramente formal de la ampliación procura contener la demanda en instituciones universitarias “clásicas” (tanto en su estructura y organización como en sus requerimientos académicos), y se desentiende del hecho de que grupos sociales con capital económico, escolar y social diverso tienen diferentes posibilidades de éxito en el circuito educativo.

En el ámbito internacional la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo sostenible (ODS), adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas exhortan en el ODS 4 a los países a «garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos».

Para avanzar hacia el ODS 4 las metas establecen la necesidad de eliminar todas las formas de exclusión y marginación asegurando el acceso a la educación a todas las personas en condiciones de igualdad, eliminando las disparidades de género y garantizando el acceso en condiciones de igualdad de las personas vulnerables, incluidas las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los niños en situaciones de vulnerabilidad, a todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional.

La visión de la educación de los ODS concuerda con el espíritu de lo acordado en 2010 en las Metas Educativas 2021 de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), ambas iniciativas concuerdan en que la educación es la estrategia primordial para avanzar en la cohesión y la inclusión social y lograr un progreso auténtico (OEI, 2016).

En el año 2010, la OEI puso en marcha el proyecto «Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios», que fue aprobado por la XX Conferencia de Ministros de Educación y refrendado en la XX Conferencia Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. El proyecto establece un conjunto de metas con objetivos ambiciosos: mejorar la calidad y la equidad en la educación para hacer frente a la pobreza y a la desigualdad y, de esta forma, favorecer la inclusión social. (OEI, 2010).

En el marco de las Metas 2021, se visualizó la necesidad de formular un programa específico de acción inclusiva que garantice la equidad educativa y asegure la educación en la diversidad como derecho que se ha de materializar en las escuelas, tanto en el acceso como en la permanencia y promoción del alumnado independientemente de sus condiciones económicas, sociales, culturales o personales (OEI, 2010).

Si bien aún quedan temas pendientes en materia de educación hay que destacar el impulso que tiene la región para lograr que la educación sea un derecho para todas y todos.

Para la formulación de políticas inclusivas y equitativas es imprescindible reconocer cuales son los problemas del sistema educativo y entender que para lograr sistemas educativos más incluyentes y equitativos tienen que reducir las desigualdades, propiciar la igualdad de género, fomentar las capacidades de los docentes y del sistema, etc. esfuerzos que contribuirán a mejorar la calidad general de la educación.

Hablar de equidad en educación implica reconocer la diversidad de los actores educativos, adaptando el sistema a las diferencias existentes entre los sujetos (sociales, económicas, políticas, culturales, lingüísticas, físicas y geográficas) para darle a cada uno lo que necesita en su justa medida, significa reconocer que las personas tienen posibilidades personales y necesidades de apoyo diferentes para llegar a ser individuos autónomos y productivos (MEN, 2009)

La UNESCO define la educación inclusiva como un proceso orientado a responder a la diversidad de los estudiantes incrementando su participación y reduciendo la exclusión en y desde la educación. Está relacionada con el acceso, la permanencia y los logros de todos los alumnos, con especial énfasis en aquellos que, por diferentes razones, están excluidos o en riesgo de ser marginados. El concepto de EPT no lleva implícito el de inclusión, si bien ambos comparten el objetivo de asegurar el acceso a la educación. La inclusión implica el acceso a una educación de calidad sin ningún tipo de discriminación, ya sea dentro o fuera del sistema escolar, lo cual exige una transformación profunda de los sistemas educativos. Sin educación inclusiva es muy posible que ciertos grupos sean excluidos, por lo que ésta debe ser un principio orientador de las políticas y programas educativos (UNESCO, 2008). La participación es necesaria para la permanencia, significa que el currículo y las actividades educativas contemplen las necesidades de todos los estudiantes y se considere su opinión en las decisiones que afectan sus vidas y el funcionamiento de la escuela. Los logros hacen referencia a la necesidad de que todos los estudiantes adquieran, en la medida de sus posibilidades, los aprendizajes establecidos en el currículo escolar, necesarios para su desarrollo personal y socialización. La verdadera inclusión va más allá del acceso, implica el máximo aprendizaje y desarrollo de las potencialidades de cada persona (UNESCO, 2008).

La inclusión así entendida supone un paso hacia delante respecto del movimiento de la integración. La finalidad de la inclusión es más amplia que la de la integración. Mientras que la aspiración de esta última es asegurar el derecho de las personas con discapacidad a educarse en las escuelas comunes, la inclusión aspira a hacer efectivo para toda la población el derecho a una educación de calidad, preocupándose especialmente de aquellos que, por diferentes causas, están excluidos o en riesgo de ser marginados (UNESCO, 2008).

La materialización de las políticas públicas para la educación superior inclusiva desemboca en propuestas curriculares universitarias que cumplen, según la UNESCO (2005) con cuatro elementos fundamentales: El primero reconoce la inclusión como proceso en el que se debe buscar constantemente mejores formas de respeto a la diversidad. El segundo elemento se refiere a la inclusión como elemento que identifica y elimina barreras para planear mejores políticas educativas y sus prácticas. El tercer elemento reconoce la importancia de la participación de todos en contextos educativos y el último elemento referencia la necesidad de dar mayor atención a los grupos poblacionales más vulnerables o en riesgo de

exclusión.

Si bien los países de América Latina se caracterizan por presentar importantes programas o planes destinados a asegurar el acceso y permanencia de los niños en la educación. Los más frecuentes son los programas de transferencia condicionada a compromisos en educación, salud y nutrición, otros incluyen prestaciones como apoyo psicosocial y el seguimiento a las familias, capacitación y microcrédito. (Cecchini y Martínez, 2011).

Si en un contexto como el actual, de abandono y ataque por parte del Estado a las instituciones universitarias, los sujetos que en la universidad tienen deberes y obligaciones asumen ese gran desafío, tendrán que luchar en la escena pública no solo para enfrentarse a los poderes que pretenden apropiarse de ella, sino también para recordarles a las minorías que gobiernan nuestros Estados su obligación indelegable de garantizar el derecho de todos a la universidad. Esa lucha supone, entre otras cosas, dar una batalla en el orden de los discursos, las palabras y las discusiones públicas. Batalla en el marco de la cual debemos seguir reivindicando, diciendo, escribiendo e inscribiendo la igualdad y el derecho de todos, de cualquiera, a la universidad (Rojas, 2018).

Con posterioridad a los años de la profundización del modelo neoliberal, se iniciaron en varios países del continente, procesos que han sido caracterizados como nuevos populismos latinoamericanos o populismos radicales. De este modo, la región parecía caracterizarse por una nueva cultura democrática capaz de clausurar la alternancia entre la inclusión populista y la exclusión militar para dar lugar a democracias sostenibles en el tiempo, iniciando una etapa propicia para la cultura del derecho, la libertad individual, la tolerancia y el pluralismo (Zanatta, 2012).

Promediando la segunda década del siglo esos procesos fueron interrumpidos en casi todos los países de la Región, por diversos mecanismos, pero sin apelar ya al modelo de dictaduras militares propio del siglo XX. Surge una nueva derecha, de características inéditas en varios aspectos (Rodríguez y Contreras Salinas, 2017).

El modelo educativo que propone se articula a la construcción de su proyecto político, cultural, social. Por ello, no sólo se propone abrir el mercado educativo, en el que avizora inmensas ganancias potenciales debido al esfuerzo que las familias de amplios sectores están dispuestos a realizar por el bienestar de sus hijos. También está trabajando en la construcción o profundización de una nueva cultura política, de un sentido común, basado en la meritocracia, la competencia y la lógica de la ganancia (Rodríguez y Contreras Salinas, 2017).

Estos procesos no sólo no se desarrollan por fuera de las normas de la democracia liberal, sino que logran también el apoyo de amplios sectores populares. Esta situación interpela la legitimidad del canon tradicional de la instrucción pública, que nació en el continente de la mano de la construcción de los estados nacionales y acompañó su desarrollo y despliegue (Rodríguez y Contreras Salinas, 2017).

El avance del modelo neoconservador pone en cuestión también el concepto mismo de democracia, que ha sido articulador de importantes procesos posdictatoriales en América Latina. De larguísima tradición en la filosofía política, en el marco de la actual coyuntura continental, es importante señalar que el concepto no se reduce al gobierno representativo ni al mantenimiento del estado de derecho (Rodríguez y Contreras Salinas, 2017).

Fundamentação²

A situação da educação superior tem sido de grande interesse para os pesquisadores latino-americanos, que geraram um importante corpo de documentos, onde o tema foi analisado sob diferentes perspectivas, tais como: evolução das matrículas, retenção e desempenho no primeiro ano do curso, análise, desenho e implementação de políticas públicas de educação, direito ao educação superior, a equidade dos sistemas educativos e qualidade da educação, entre muitos outros (Castillo & Cabezas, 2010; Ibañez, 2015; Ferreyra, Avitabile, & Paz, 2017).

Nesta perspectiva, se tratam brevemente alguns dos aspectos que resultam relevantes para contextualizar a proposta que se faz nessa convocatória para projetos que elaborem estudos setoriais sobre educação superior no MERCOSUL.

A educação superior como um direito

Na Declaração Universal dos Direitos Humanos das Nações Unidas, a educação é consagrada como um direito, afirmando que: “...toda pessoa tem direito à educação...” e, em relação ao educação superior, declara: “...instrução técnica e profissional há de ser generalizada; o acesso aos estudos superior será igual para todos, em função dos méritos respectivos...” (Nações Unidas, 1948). Na mesma linha, o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966 determina que, para alcançar o pleno exercício desse direito, “o educação superior deve ser igualmente acessível a todos, com base na capacidade de cada um, pelos meios apropriados e, em particular, pela implantação progressiva da educação gratuita” (Nações Unidas, 1966). Em ambas as noções, a dimensão relacionada ao acesso está presente, porém, com o passar do tempo, se incorporou também as dimensões do direito à aprendizagem (socialmente relevantes e de acordo com a capacidade de cada um) e a um tratamento digno e condições de igualdade de oportunidades (UNESCO, 2005).

As reformas universitárias

Para entender o processo de reformas universitárias, é necessário revisar alguns acontecimentos que marcaram as pautas para tais reformas. É assim que, na América Latina, um fato emblemático, em termos de reformas universitárias, é o movimento estudantil gerado na Universidade Nacional de Córdoba em 1918. Naquele momento, os estudantes se revelavam contra as práticas autoritárias e dogmáticas daqueles que dirigiam a universidade. Este acontecimento serviu de base para que gerassem reformas serem geradas nos demais países da América Latina (Rama, 2011).

² Traducción Marialva Moog PINTO

As reformas geradas nesse contexto tiveram como selo um modelo de universidade, onde há autonomia das instituições de educação superior, sustentadas pela gestão co-governo entre estudantes e autoridades universitárias, com atendimento gratuito, liberdade e periodicidade da educação (Schenone, 2010).

Esse modelo fez com que as universidades deixassem de serem instituições de elite e abrissem suas portas para a nova classe média e burguesa, gerada em parte pela migração internacional e pela mudança no papel do Estado como agente redistribuidor (Mollis, 2003). Enquanto isso, a segunda geração de reformas ocorre em um contexto em que as universidades não respondem à nova situação política e econômica dos países. Portanto, não estavam em condições de atender às novas demandas sociais, tais como: a exigência da passagem do estudante, a inviolabilidade das secretarias, mais e maiores níveis de autonomia (Rama, 2011).

Foi assim que essas reformas se caracterizaram pelo estabelecimento de um sistema público e privado, universitário e não universitário, que facilitou a significativa expansão do setor privado, orientado para absorver a demanda insatisfeita. Assim, novamente, a educação transitou de uma elite para uma educação superior para outros setores, endossando um modelo promovido pela Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), que é: “desenvolvimento interno” (Burbano, 1999).

Por último, as mudanças que trouxeram as novas tecnologias emergentes, bem como o avanço científico e técnico, fizeram com que os sistemas de educação superior tivessem que reagir a novas demandas (UNESCO, 2005). Este tem sido o terreno fértil para o surgimento de uma nova geração de reformas no educação superior, onde esse contexto moldou “...uma verdadeira metamorfose, uma nova reforma que, com maior ou menor intensidade, estão processando e promovendo as universidades, as sociedades e os governos em todo o mundo e pondo os sistemas nacionais de educação em maior sintonia e integração, e cujos eixos fundamentais são dados pela massificação, da nova regulamentação nacional e internacional, as novas tecnologias de comunicação, as novas fronteiras da educação e os novos saberes ...” (IESALC, 2006). Assim, se configura como eixo dessa nova reforma a internacionalização dos cursos da rede curricular, a promoção da mobilidade estudantil, como um aspecto relevante do processo de aprendizagem no contexto da “sociedade do conhecimento”. Além disso, surgiu a necessidade de estabelecer padrões internacionais de qualidade, promovendo-se a acreditação internacional dos cursos e a vinculação dos ciclos e processos educativos em escala global, o que está dando lugar à globalização da educação.

O retorno à democracia

Os processos democráticos de retorno à democracia que se produziram na América Latina, no final dos anos 80, trouxeram consigo o trânsito de formas de decisão rígidas e autoritárias da negociação e as decisões de consenso. No sistema emergente, surgem as associações de reitores e é concebido que o Estado deve desempenhar um novo papel. É assim que, neste contexto político, a relação entre democracia e educação se centra na

“distribuição de oportunidades de acesso”, onde subjaz à ideia de que os processos democráticos “implicam não apenas a satisfação de demandas sociais, mas também uma inversão em áreas que resultam estratégicas para alcançar os objetivos de desenvolvimento oferecidos a cidadania, como é claramente o caso da educação” (Rodríguez, 2001).

Nesse momento, se produz uma mudança no pressuposto para a educação, a redução dos investimentos em educação que se produziram durante a década de 1980, como consequência da crise da dívida e os subseqüentes ajustes foram modificados durante o processo de recuperação da democracia nos países latino-americanos onde os gastos com educação observaram uma tendência em termos absolutos e como proporção do total de gastos públicos total, mas não se refletiram no produto interno bruto (PIB), pois a proporção de gastos com educação passou de 3,5%, em 1980, para 3,2% no período 1990-1995 (Rodríguez, 2001).

Embora a redução nos gastos com educação, na década de 1980, não pareça ter impactado substancialmente as taxas de matrícula, a região piorou seus indicadores educacionais em comparação com os exibidos pelos chamados países “desenvolvidos”, observando-se uma deterioração da educação, particularmente em entidades públicas. Isso mostra como é relevante analisar os processos nos níveis macro e micro, porque, quando a análise é feita apenas de uma dimensão, podem permanecer aspectos ocultos.

A democratização da educação

Atualmente, as sociedades tendem a se fortalecer em torno do conhecimento, portanto, o educação superior geralmente é visto como um fator de promoção social, como uma instância de apropriação do saberes, o qual permite o desenvolvimento cultural socioeconômico (López, 2012). Assim, a expansão das matrículas, comumente expressa como acesso massivo à educação superior, é geralmente considerado como um processo de democratização do educação superior, porque se entende que está oferecendo acesso a setores sociais tradicionalmente excluídos. No entanto, existem setores que alertam que essa expansão nem sempre é acompanhada do acesso de uma educação de qualidade (Comboni e Juárez, 1997).

Democratização - ação e efeito da democratização; Segundo a Real Academia Espanhola, democracia (raiz do termo democratização) é a forma de sociedade que pratica a igualdade de direitos individuais, independentemente de etnia, sexo, credo religioso, etc. Portanto, entende-se por democratização, um processo de ampliação, expansão, universalização de direitos.

A democratização pode ser vista, em um sentido amplo, como a extensão do direito à educação em geral, ou à educação universitária em particular, a um grande número de pessoas. Assim, a mera expansão do serviço para atingir mais setores da sociedade é em si uma forma de democratização. Além disso, a equidade implica que existam condições iguais de acesso: instituições e bancos disponíveis e acessíveis a todos; Igualmente, deve haver equidade nos processos, para que o princípio da igualdade de oportunidades seja assegurado; assim mesmo deve-se dar a equidade nos resultados da aprendizagem, ou

seja, realizações comparáveis devem ser alcançadas. O acesso não supõe que diferentes grupos sociais tenham oportunidades equivalentes de êxito no trânsito educacional (Goig Martínez et al., 2012).

Uma noção mais restrita de democratização, em mudança, enfatiza a redução das desigualdades sociais. Se a igualdade de oportunidades de acesso não conduz a uma igualdade de resultados e os diplomas oferecerem diferentes oportunidades sociais e de emprego, diferentes em função da instituição que os emite, então elas não atuam sobre a desigualdade social. Seria, então, um processo de democratização parcial, incompleto ou truncado (Chiroleu, 2014).

Na América Latina, distinguem-se setores populacionais ausentes da educação superior e em situação de grande vulnerabilidade, com as quais é necessário trabalhar para superar situações de desigualdade, ascender ao sistema educativo.

Essa forma de entender a democracia e a democratização permite conceber a democratização da universidade como processos constantes de expansão da participação de qualquer sujeito na comunidade universitária. Nessa perspectiva, os processos de democratização da universidade não podem se limitar a democratizar apenas a função formativa da instituição, mas implicam também, democratizar suas funções investigativas e de vinculação com o contexto (Chiroleu, 2018).

Nesse sentido, a ideia do direito à universidade chega a perturbar significativamente uma das noções favoritas em que se fez descansar o direito e a democratização em geral, e da universidade em particular: a noção de inclusão. Portanto, nesse estreito vínculo entre igualdade, direito e democratização, os diferentes sentidos que foram adquirindo a ideia de democratização da universidade adquiriu traz à luz as múltiplas formas pelas quais tem sido, é e pode ser desafiado, ressignificado, reconfigurado e ampliado não apenas o “objeto” que chamamos universidade e comunidade universitária, mas também os sujeitos que fazem parte, que têm o direito de ter parte nela e como têm direito de fazê-lo. O princípio e o mecanismo desses movimentos de democratização não é outro senão o suposto da igualdade entre todas e todos implícitos na noção de direito, e não o princípio de desigualdade implícito na ideia de inclusão (Rojas, 2018).

A partir de meados dos anos 90, o conceito de inclusão é introduzido no debate teórico; levando em consideração a fragmentação, a heterogeneidade social e os grupos discriminados ou excluídos por suas próprias características. Essa noção aplicada ao campo da educação superior visa incorporar a diversidade racial, cultural e sexual para remediar as discriminações históricas que cristalizaram situações de desigualdade. Supõe o direito de aprender por todos, independentemente de suas características individuais, para atendê-los de acordo com suas próprias necessidades, ou seja, gerar condições favoráveis à obtenção de resultados favoráveis (Chiroleu, 2018).

No educação superior, o objetivo é atuar na desigualdade social, alcançando uma extensão das bases sociais da instituição, tanto em classe quanto em grupos sociais. Note-se também que, para isso, a qualidade de todas as instituições deve ser mantida como requisito indispensável, a única maneira de gerar mudanças progressivas (Chiroleu, 2018).

No entanto, o debate acadêmico alerta para a incidência de outras variáveis que tornam o panorama mais complexo. Por um lado, uma vontade política democrata colide frequen-

temente contra o limite que estabelecem as condições pessoais do sujeito a atender, nem sempre provido das ferramentas necessárias para apreender o conhecimento (Chiroleu, 2018).

A igualdade (formal) de oportunidades de acesso às instituições pouco nos diz sobre a possibilidade concreta de obter resultados similares no trânsito pelas mesmas. Inclusive a igualdade dos meios econômicos (através de bolsas de estudo e / ou créditos) - embora promova uma igualdade formal - não suprime as vantagens / desvantagens da origem que ficam veladas por um sistema universitário que premia de maneira supostamente neutro o mérito individual. Dessa forma, gerar a igualdade formal de possibilidades conduziria indiretamente a uma legitimação de privilégios por parte da educação (Chiroleu, 2018).

Por outro lado, a equidade de oportunidades devia apontar alcançar a equidade sustentada em situações ao longo do tempo e não apenas no ponto de partida. Deveríamos avançar pois, havia uma equidade dos resultados vinculados a participação dos indivíduos como cidadãos com ganhos pessoais e no mercado de trabalho (Chiroleu, 2018).

Deve-se considerar também que nas últimas décadas ocorreu uma desvalorização dos diplomas universitários, gerando assim um deslocamento sistemático da relação entre o título e seu poder social e mais intensamente em relação à evolução da estrutura do trabalho (Passeron, 1979).

Isso acentua as desigualdades porque, se aprofunda a distância entre os que não acessam e os que acessam e entre estes últimos, que souberam e puderam fazer as escolhas corretas em termos de instituições (e cursos) e aqueles que não puderam e não souberam como fazê-lo (Duru-Bellat, 2006).

Nos termos em que está sendo desenvolvida, essa expansão não contribui então, para reduzir as desigualdades sociais, mas para mantê-las e reproduzi-las através do mascaramento de gerar oportunidades aparentemente iguais para todos.

No entanto, a demanda por igualdade de tratamento e de resultados nas instituições educativas constitui uma exigência democrática de segunda geração; passa de um estágio de universalidade e igualdade da oferta educativa à exigência de igualdade de resultados, isso é educação de qualidade para todos, o que exige inevitavelmente uma desigualdade de processos com compensação das carências (García Huidobro, 2007).

No entanto, esses requisitos de igualdade de tratamento e resultados e educação de qualidade para todos são fortemente prejudicados pela lógica das instituições que, apesar da expansão, continuam mantendo práticas universitárias elitistas. Além disso, essa negação é reforçada mediante introdução de mecanismos de diferenciação entre estabelecimentos e diplomas que anulam ou reduzem os efeitos democratizantes da expansão de oportunidades.

Embora na América Latina não se produz de igual forma a hierarquização e a distância entre instituições de educação superior observadas em vários países desenvolvidos, opera de toda forma no crescimento da diferenciação e segmentação institucional, que constitui outra forma de aprofundar ou reproduzir as desigualdades sociais. .

Em princípio, a reivindicação de ampliar as bases sociais da universidade inclui o ingresso, a permanência e o egresso das instituições. Mas, na prática, essa ampliação é geralmente entendida em termos formais, o que reduz seus efeitos sobre o acesso. Essa operacionali-

zação puramente formal da expansão procura conter a demanda das instituições universitárias “clássicas” (tanto em sua estrutura e organização como em seus requisitos acadêmicos) e desconsidera o fato de que grupos sociais com capital econômico, escolar e social diversificado tenham diferentes possibilidades de êxito no circuito educacional.

No âmbito internacional, a Agenda 2030 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), adotados pela Assembleia Geral das Nações Unidas, incitam o ODS 4 a “garantir uma educação inclusiva e equitativa de qualidade e promover oportunidades de aprendizado durante toda a vida para todos ».

Para avançar para o ODS 4, as metas estabelecem a necessidade de eliminar todas as formas de exclusão e marginalização, garantindo acesso à educação para todas as pessoas em igualdade de condições, eliminando as disparidades de gênero e garantindo o acesso em igualdade de condições das pessoas vulneráveis, incluindo as pessoas com incapacidade, os povos indígenas e crianças em situações vulneráveis, em todos os níveis de ensino e formação profissional.

A visão da educação dos ODS concorda com o espírito do que foi acordado em 2010 nas Metas Educativas 2021 da Organização dos Estados Ibero-americanos de Educação, Ciência e Cultura (OEI), ambas as iniciativas concordam em que a educação é a estratégia primordial para avançar na coesão e a inclusão social e alcançar um progresso autêntico (OEI, 2016).

Em 2010, a OEI lançou o projeto «Metas Educativas 2021: a educação que queremos para a geração do Bicentenário», aprovada pela XX Conferência de Ministros da Educação e endossada na XX Conferência Ibero-Americana de Chefes de Estado e governo. O projeto estabelece um conjunto de metas com objetivos ambiciosos: melhorar a qualidade e a equidade na educação para enfrentar a pobreza e a desigualdade e, assim, favorecer a inclusão social. (OEI, 2010).

No marco das Metas 2021, visualizou-se a necessidade de formular um programa específico de ação inclusiva que garantisse a equidade educativa e garanta a educação na diversidade como um direito a ser materializado nas escolas, tanto no acesso quanto na permanência e promoção dos estudantes, independentemente de suas condições econômicas, sociais, culturais ou pessoais (OEI, 2010).

Embora ainda existam questões pendentes na educação, o momento da região para tornar a educação um direito para todos é notável.

Para a formulação de políticas inclusivas e equitativas, é imprescindível reconhecer quais são os problemas do sistema educativo e entender que, para alcançar sistemas educacionais mais inclusivos e equitativos, são necessárias reduzir as desigualdades, promover a igualdade de gênero, fomentar capacidades de professores e sistemas, etc. esforços que contribuirão para melhorar a qualidade geral da educação.

Falar sobre equidade na educação implica reconhecer a diversidade de atores educativos, adaptando o sistema e as diferenças existentes entre os sujeitos (sociais, econômicos, políticos, culturais, linguísticos, físicos e geográficos) para dar a cada um o que necessitam em sua justa medida, significa reconhecer que as pessoas têm diferentes possibilidades pessoais e necessidades de apoio distinto para se tornarem indivíduos autônomos e produtivos (MEN, 2009)

A UNESCO define educação inclusiva como um processo que visa responder à diversidade de estudantes, aumentando sua participação e reduzindo a exclusão na e da educação. Está relacionado com o acesso, a permanência e realizações de todos os alunos, com ênfase especial àqueles, que por diferentes razões, são excluídos ou correm o risco de serem marginalizados. O conceito de Educação para Todos (EPT) não leva implícito o de inclusão, embora ambos compartilhem o objetivo de garantir o acesso à educação. A inclusão implica o acesso a uma educação de qualidade, sem qualquer discriminação, dentro ou fora do sistema escolar, o que requer uma profunda transformação dos sistemas educacionais. Sem educação inclusiva, é possível que determinados grupos sejam excluídos, portanto esse deve ser um princípio norteador das políticas e programas educativos (UNESCO, 2008).

A participação é necessária para a permanência, significa que o currículo e as atividades educativas contemplam as necessidades de todos os alunos e se considere a sua opinião que afetam suas vidas e o funcionamento da escola. Os ganhos fazem referência à necessidade de todos os alunos adquirirem, na medida do possível, o aprendizado estabelecido no currículo escolar, necessário para seu desenvolvimento pessoal e socialização. A verdadeira inclusão vai além do acesso, implica o máximo de aprendizado e desenvolvimento do potencial de cada pessoa (UNESCO, 2008).

A inclusão assim entendida é um passo adiante em relação ao movimento de integração. O objetivo da inclusão é mais amplo que o da integração. Embora a aspiração desta última seja garantir o direito das pessoas com deficiência de educar em escolas comuns, a inclusão visa tornar o direito a uma educação de qualidade eficaz para toda a população, cuidando especialmente daqueles que, por diferentes razões, são excluídos ou correm o risco de serem marginalizados (UNESCO, 2008).

A materialização de políticas públicas para o educação superior inclusiva resulta em propostas curriculares universitárias que cumprem, de acordo com a UNESCO (2005), com quatro elementos fundamentais: O primeiro reconhece a inclusão como um processo no qual se deve buscar constantemente melhores formas de respeitar a diversidade. O segundo elemento refere-se à inclusão como um elemento que identifica e elimina barreiras para planejar melhores políticas educacionais e suas práticas. O terceiro elemento reconhece a importância da participação de todos em contextos educacionais e o último elemento refere-se à necessidade de dar maior atenção aos grupos populacionais mais vulneráveis ou em risco de exclusão.

Embora os países da América-Latina se caracterizam por apresentar importantes programas ou planos para garantir o acesso e a permanência das crianças na educação. Os mais frequentes são os programas de transferência condicionada a compromissos em educação, saúde e nutrição, outros prestam apoio psicossocial e ao acompanhamento familiar, capacitação e microcrédito. (Cecchini e Martínez, 2011).

Se, em um contexto como o atual, de abandono e ataque do Estado às instituições universitárias, os sujeitos que têm deveres e obrigações na universidade assumem esse grande desafio, terão que lutar na cena pública não apenas para enfrentar os poderes que pretendem apropriar-se dela, mas também lembrar às minorias que governam nossos Estados sua obrigação indelével de garantir o direito de todos à universidade. Essa luta supõe, entre outras questões, uma batalha na ordem de discursos, palavras e discussões públicas. Ba-

talha dentro do marco da qual devemos seguir reivindicando, dizendo, escrevendo e registrando a igualdade e o direito de todos, de qualquer pessoa, para a universidade (Rojas, 2018).

Após os anos de aprofundamento do modelo neoliberal, se iniciaram em vários países do continente, processos que foram caracterizados como novos populismos latino-americanos ou populismos radicais. Desse modo, a região parecia caracterizada por uma nova cultura democrática capaz de fechar a alternância entre inclusão populista e exclusão militar para dar origem a democracias sustentáveis ao longo do tempo, iniciando uma etapa propícia para a cultura do direito, da liberdade individual, da tolerância e do pluralismo (Zanatta, 2012).

Em meados da segunda década do século, esses processos foram interrompidos em quase todos os países da Região, por diversos mecanismos, mas sem apelar para o modelo de ditaduras militares próprios do século XX. Surge uma nova direita, com características inéditas em vários aspectos (Rodríguez e Contreras Salinas, 2017).

O modelo educativo que propõe se articula à construção de seu projeto político, cultural e social. Portanto, não só se propõe abrir o mercado educativo, no qual se vê imensos ganhos potenciais devido ao esforço que as famílias de amplos setores estão dispostos a realizar pelo bem-estar de seus filhos. Também está trabalhando na construção ou aprofundamento de uma nova cultura política, em um sentido comum, baseada na meritocracia, na competência e na lógica do lucro (Rodríguez e Contreras Salinas, 2017).

Esses processos não apenas se desenvolvem fora das normas da democracia liberal, mas também ganham o apoio de amplos setores populares. Essa situação desafia a legitimidade do cânone tradicional da educação pública, que nasceu no continente pela mão da construção de estados nacionais e acompanhou seu desenvolvimento e implantação (Rodríguez e Contreras Salinas, 2017).

O avanço do modelo neoconservador põe em questão também o próprio conceito de democracia, que foi articulador de importantes processos pós-ditatoriais em América Latina. Com uma longa tradição em filosofia política, no marco da atual conjuntura continental, é importante ressaltar que o conceito não se reduz ao governo representativo nem à manutenção do estado de direito (Rodríguez e Contreras Salinas, 2017).

BIBLIOGRAFÍA

- Burbano, G. (1999). La educación superior en la segunda mitad siglo XX. Los alcances del cambio en América Latina y el. REVISTA IBEROAMERICANA DE EDUCACIÓN, 21, 15-23.
- Castillo, J., & Cabezas, G. (2010). NUEVAS TRAYECTORIAS HACIA, L. A. Caracterización de jóvenes primera generación en educación superior. Nuevas trayectorias hacia la equidad educativa. Calidad en la Educación, 32, 45.
- Cecchini, Simone y Martínez, Rodrigo (2011). Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos. CEPAL, Chile.
- Chiroleau, Adriana (2014). Democratización universitaria y desigualdad social en América Latina. <http://rephip.unr.edu.ar/xmlui/handle/2133/9864>
- Chiroleau, Adriana (2018). Democratización e inclusión en la universidad argentina: sus alcances durante los gobiernos Kirchner (2003-2015). EDUR • Educação em Revista. 2018; 34:e176003 DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0102-4698176003>
- Comboni, S., & Juárez, N. (1997). La educación superior en América Latina: perspectivas frente al siglo XXI.

Política y Cultura.

- Duru-Bellat, Marie (2006) Duru-Bellat, L'inflation scolaire, Seuil. Les désillusions de la méritocratie. <https://www.democratisation-scolaire.fr/spip.php?article22>
- Ferreira, M., Avitabile, C., & Paz, F. (2017). At a Crossroads: Higher Education in Latin America and the Caribbean. World Bank Publications.
- García-Huidobro, Juan Eduardo (2007). Desigualdad educativa y segmentación del sistema escolar : consideraciones a partir del caso chileno. <http://repositorio.uahurtado.cl/handle/11242/9287>
- Goig Martínez, Juan Manuel y Gobbo Coin, Valentina (2012). El Derecho Fundamental a una Educación de Calidad. Especial Consideración a la Educación Superior a Distancia como Estrategia Institucional para potenciar la Calidad Educativa. Revista de Derecho UNED, núm. 11, 2012.
- Ibañez, M. (2015). SEGMENTACIÓN EDUCATIVA: UNA ESTIMACION PARA LA ÚLTIMA DÉCADA EN ARGENTINA. Estudios Económicos, 64, 53-82.
- Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC). (2006). INFORME SOBRE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. 2000-2005. La metamorfosis de la educación superior. Caracas, mayo de 2006: Editorial Metrópolis, C.A.
- MEN. República de Colombia. (2009). Índice de Inclusión. Revolución educativa. (Archivado por WebCite ® en <http://www.webcitation.org/6vTXJGu8z>)
- Mollis, M. (2003). LAS UNIVERSIDADES EN AMÉRICA LATINA: ¿REFORMADAS O ALTERADAS? Buenos Aires: CLACSO.
- Naciones Unidas (1966). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>
- Naciones Unidas (1948). Declaración Universal de los Derechos Humanos. Disponible en: <https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/UDHRIndex.aspx>
- OEI (2010). Metas Educativas 2021: La educación que queremos para la generación de los Bicentenarios. Documento final.
- OEI, OIE-UNESCO (2018). IBEROAMÉRICA INCLUSIVA. Guía para asegurar la inclusión y la equidad en la educación en Iberoamérica Organización de Naciones Unidas. (1948). Declaración Universal de Derechos Humanos. Recuperado el 10 de Octubre de 2014, de Naciones Unidas: http://www.un.org/es/documents/udhr/index_print.shtml
- Rama, C. (2011). La Tercera Reforma de la Educación Superior en América Latina.
- Rodríguez, R. (2001). Educación, desarrollo y democracia en América Latina: Un balance de los noventa. Perfiles educativos, 23(94), 6-42. Obtenido de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-26
- Rodríguez, Lidia Mercedes, & Contreras Salinas, Sylvia. (2017). América Latina y Políticas de Inclusión. Revista latinoamericana de educación inclusiva, 11(2), 17-20. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-73782017000200002>
- Rojas, Jesica (2018). El derecho a la universidad: los desafíos que plantea a los procesos de democratización de la institución. En Política y tendencias de la educación superior a 10 años de la CRES 2008. Laura Rovelli y otros. IEC-CONADU, CLACSO, UNA.
- Schenone, G. (2010). La primera huelga luego de la Reforma Universitaria: El conflicto estudiantil en la UNC en 1922. Revista Escuela de Historia, 9(2).
- UNESCO (2005). Guidelines for inclusion: Ensuring Acces to education for All. Paris: UNESCO.
- UNESCO (2008). CONFERENCIA INTERNACIONAL DE EDUCACIÓN. "LA EDUCACIÓN INCLUSIVA: EL CAMINO HACIA EL FUTURO". Cuadragésima octava reunión. Centro Internacional de Conferencias, Ginebra. 25 a 28 de noviembre 2008.
- Zanatta, Loris (2012). Historia de América Latina. De la Colonia al siglo XXI, Siglo XXI, Buenos Aires.

CAPÍTULO 2



ARGENTINA



AUTORES:

Álvarez, María Franci S.
Universidad Nacional de Villa María

Fantín, María Alejandra
Universidad Nacional del Nordeste - CONICET

COLABORADORES:

Andrada, Marcos
Universidad Nacional de La Rioja - CONICET

Hernández, Andrés
Universidad Nacional de Villa María - CONICET

Torres, Eduardo
Universidad Nacional de Córdoba - CONICET

Características generales del país

La República Argentina, así es la denominación oficial que el país recibe en la Constitución Nacional, sancionada en 1853, se encuentra ubicada en el sur del continente de América, forma parte junto a Chile, Uruguay, Paraguay y el sur de Brasil del Cono Sur. Su superficie total es de 3.761.274 km², de los cuales 2.791.810 km² corresponden al Continente Americano; 969.464 km² corresponden al Continente Antártico (incluyendo las islas Orcadas del Sur) y a las islas australes (Georgias del Sur y Sandwich del Sur). El territorio emergido se extiende por más de 33° de latitud entre sus extremos norte y sur, y por casi 20° de longitud de este a oeste. Según Instituto Geográfico Nacional, tiene una extensión de 1408 km de este a oeste y de 3694 km de longitud de norte a sur.

Figura 1: Posición Geográfica de la República Argentina



El territorio argentino limita al norte con las Repúblicas de Bolivia y del Paraguay; al sur con la República de Chile y el Océano Atlántico; al este con República Federativa del Brasil, República Oriental del Uruguay y el Océano Atlántico y al oeste con la República de Chile, cuya frontera común está constituida en su mayor parte por la cordillera de los Andes.

Aspectos físicos

La República Argentina comprende un territorio heterogéneo conformado por montañas, mesetas y una extensa llanura. En todo su borde oeste se encuentran los Andes el mayor sistema montañoso de Sudamérica, donde las elevaciones exceden a los 3.600 metros. El Aconcagua es el pico más alto, con unos 6.960 metros de altura, al este aparece la gran llanura Chaco-Pampeana, configurando una planimetría que disminuye en altitud de oeste a este. Esta llanura se extiende desde el río Pilcomayo al Norte hasta el río Colorado al Sur; y desde el pie de las montañas Oeste hasta los ríos Uruguay, el río de la Plata, y el océano Atlántico. Al sur del río Colorado se extiende la Meseta Patagónica, formada por una sucesión de extensas terrazas que descienden escalonadas de la Cordillera de los Andes hasta el Atlántico.

Su gran desarrollo latitudinal y altitudinal determina la existencia de una gran variedad climática, si bien prevalece el clima templado presenta cuatro tipos de clima: cálido, templado, árido y frío con sus respectivas variedades. Las precipitaciones son muy variadas de acuerdo a cada región.

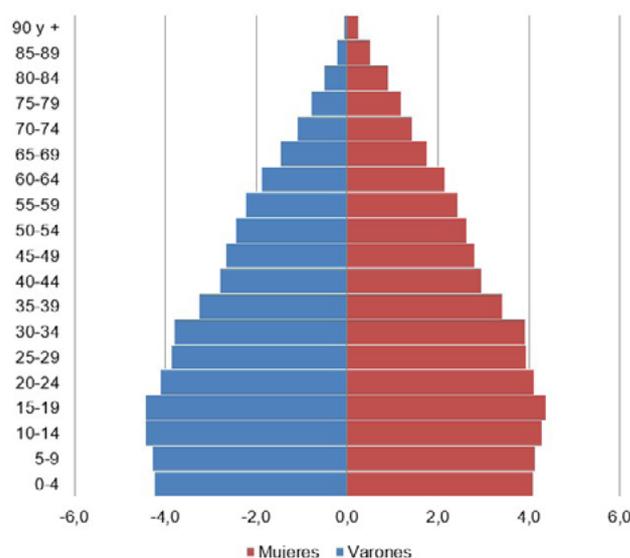
La hidrografía es muy variada pero el río más importante es el Paraná, cuya cuenca es compartida con Brasil y Paraguay.

Características poblacionales

La población de la República Argentina (de acuerdo con el censo del 27 de octubre de 2010) asciende a 40.117.096 habitantes, con una densidad media de 14,4 hab/km² (sin considerar la superficie reclamada de la Antártida Argentina e Islas del Atlántico Sur). Es un país con baja densidad de población, muy concentrada en el Aglomerado Gran Buenos Aires (38,9 %), mayoritariamente urbana, un 92 % al 2010 y con una gran proporción de personas de 60 años y más (14,3 %). Tiene altas tasas de esperanza de vida (77 años) y alfabetización (98,1 %).

A comienzos del siglo XX la República Argentina registró altas tasas de crecimiento poblacional, como consecuencia de los procesos de inmigración y del alto crecimiento vegetativo que registró en las primeras décadas del siglo y que luego se fueron estabilizando y descendiendo (a excepción del decenio 1970-1980), si bien en 2010 se visualiza un incremento leve en el ritmo de crecimiento con respecto al censo anterior. En el período censal 1980-1991, la tasa de crecimiento anual medio fue del 14,7 por mil, en el decenio 1991-2001 del 10,1 por mil y entre 2001-2010 del 11,4 por mil.

Gráfico N° 1: Distribución porcentual por grupos de edad y sexo de la población de Argentina. Censo 2010



Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, 2010.

La representación gráfica poblacional del año 2010 muestra la profundización del estrechamiento de la base, es decir de las edades de 0 a 4 años y el envejecimiento en la cúspide de la pirámide. En los adultos mayores es marcada la presencia de mujeres producto de la sobremortalidad masculina. La proporción de adultos de 65 años y más ya supera el 10,2% a nivel total país, haciendo que la Argentina sea el tercer país más envejecido de América Latina después de Uruguay y Cuba.

Organización política y administrativa

La República Argentina es un estado Federal constituido por 23 Provincias y una Ciudad Autónoma. El país se encuentra dirigido por un presidente que es asistido por el Consejo de Ministros. El Poder Legislativo se apoya en el Congreso de la Nación Argentina, constituido por la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados. El Poder Judicial está dirigido por una Corte Suprema de Justicia.

Cada Provincia tiene competencias legislativas en los términos establecidos en sus respectivas Constituciones en las que de forma expresa manifiestan su adhesión a la República. El poder ejecutivo de cada provincia es ejercido por el Gobernador electo por los habitantes de la Provincia; entre sus atribuciones se encuentra hacer cumplir la Constitución y las leyes de la Nación. El poder legislativo provincial es ejercido por la correspondiente Legislatura provincial que puede ser unicameral o bicameral.

Sistema Educativo

Breve reseña de la historia del Sistema Educativo Nacional



Desde fines del siglo XIX y en el transcurso del siglo XX el Estado Nacional y los Estados provinciales sancionaron leyes tendientes a organizar sus sistemas educativos.

Hasta 1882 la educación en el país estaba regida por diferentes leyes provinciales, ese año, el Congreso Pedagógico de 1882 (Gobierno de Julio A. Roca) concluyó con la promulgación de la ley 1420 (1884), la cual estableció la escuela obligatoria, gratuita, laica, común a todos, y graduada¹. Esta Ley se complementó con las leyes sancionadas en cada una de las provincias entre los años 1871 y 1896. Por otra parte, los vínculos entre la nación y las provincias estuvieron influenciados por la Ley 4874, denominada Lainez (1905), que permitió al Estado Nacional la creación de escuelas en las provincias y de este modo, extender el alcance de la ley 1420.

La ley 1420 estuvo enmarcada en la concepción liberal de la época, la educación era considerada como un derecho individual para la formación del ciudadano (Herbón et al).

En las primeras décadas del siglo XX la ampliación de la participación política, el crecimiento de los sectores medios, el mejoramiento de las condiciones de vida y el desarrollo urbano, contribuyeron a dotar de creciente importancia a la educación. En 1930, la mayor parte de la población infantil estaba escolarizada y nuevos sectores sociales accedieron al sistema educativo y a las escuelas medias. La centralidad de la educación en la vida política y social, condujo a la formulación de un conjunto de planteos críticos que abarcaron desde la orientación general del sistema educativo, la detención de la matrícula escolar y el aumento de la deserción, las dificultades referidas a la formación de los maestros, y los debates acerca de los métodos educativos en sí mismos. (Biblioteca Nacional de Maestros (S/F)

En este contexto, se desplegó un movimiento de renovación pedagógica en la escuela primaria, creció la influencia del Estado Nacional en la educación de las provincias, y se desarrolló un importante debate sobre la conveniencia de dotar de una orientación técnica o profesional a la escuela media.

En los años treinta, la crisis económica y política se afincó en el país. La primera duraría

¹ Los cuatro principios fundamentales —enseñanza obligatoria, gratuita, gradual y neutral— han servido de base para la organización de la escuela primaria argentina. La obligatoriedad de la educación primaria, no implica la concurrencia de los niños en edad escolar a la escuela, pues puede cumplirse en establecimientos educacionales, públicos o privados, o en el hogar de los niños. La gratuidad, consecuencia directa del establecimiento de su obligatoriedad, tiende a asegurar la difusión de la educación primaria, poniéndola al alcance de todos. La gradualidad impone una educación progresiva, desde el punto de vista de las dificultades que pueden presentar los distintos contenidos educativos. La neutralidad en materia religiosa, no impide la enseñanza religiosa, pero la limita a los niños que ya tienen una religión determinada y establece que la enseñanza religiosa debe ser dada fuera de las horas de clase, por consiguiente, no la considera incluida entre las asignaturas ordinarias de la enseñanza (Solari 1991).

poco. En cambio, la segunda, abrió una etapa en la que se sucedieron los golpes militares y “revoluciones” que pusieron entre paréntesis el consenso liberal. La crisis económica mundial, el ascenso de los movimientos ideológicos totalitarios en Europa, repercutieron en la vida política en Argentina, conectándose con las tradiciones locales. Crecientemente, los espacios educativos y culturales se dividieron a raíz de la lucha política.

Distintos sectores intentaron reformar el modelo educativo en concordancia con sus perspectivas ideológicas. Las corrientes nacionalistas, liberales y de izquierda lucharon a raíz del contenido otorgado a los planes educativos, los métodos pedagógicos y la formación docente. Pero fueron los sectores nacionalistas quienes predominaron en la conducción de la educación.

Estos grupos proponían una organización corporativa de la sociedad, se oponían a la democracia y creían que la solución a la crisis radicaba en un orden asentado en las instituciones tradicionales –la nación, la familia y las agrupaciones profesionales- y en una sociedad jerárquica. En consonancia, la reforma de la educación tuvo un lugar destacado en el intento nacionalista de reformular la sociedad argentina.



A lo largo de la primera mitad del siglo, (1945-1955) con el advenimiento de Perón al poder la sensibilidad hacia los niños y la valorización de la infancia no dejó de crecer y expandirse en distintos ámbitos de la sociedad y el quehacer público. El peronismo significó un quiebre en la vida social, política y económica, los trabajadores adquirieron derechos sociales y ocuparon el centro de la escena, en ese marco, el peronismo le dio un nuevo significado al valor adjudicado a la infancia. Bajo el lema “los únicos privilegiados son los niños” se dejaba implícita la idea de que la justicia social había puesto fin a las desigualdades y que el Estado otorgaba una atención preferencial a la infancia en el plano material y simbólico. La educación fue uno de los canales a través de los cuales avanzó la acción del estado peronista, la búsqueda de una unanimidad, mediante el apoyo de los trabajadores, el carisma de los líderes y, crecientemente, los recortes a la libertad política y la censura de los disensos.

A la vez, el peronismo mejoró las condiciones de vida de los trabajadores. De la mano de la bonanza económica de los primeros años de la posguerra y del crecimiento de los servicios y la infraestructura del Estado, la población cambió su calidad de vida, se amplió el consumo y se extendieron los derechos sociales. En este contexto, se expandió la matrícula educativa, se atendió la enseñanza técnica y los maestros participaron en su calidad de trabajadores del régimen peronista y usufructuaron de sus beneficios económicos y sociales. (Biblioteca Nacional de Maestros (S/F))

El 16 de septiembre de 1955 estalló la autodenominada Revolución Libertadora que derrocó a Perón. La labor desarrollada en materia de educación consistió en mantener el equilibrio entre las tendencias que se habían aliado para derrocar al peronismo. Todas ellas coincidieron en la desestructuración del montaje pedagógico peronista; se eliminó su sim-

bología de los textos, los planes de estudio y la vida cotidiana escolar.

Desde el 1 de mayo de 1958 hasta el 29 de marzo de 1962 gobernó el país una fracción del radicalismo, la Unión Cívica Radical Intransigente (UCRI) encabezada por Arturo Frondízi.

“El gobierno frondicista ordenó la cuestión docente, impulsó la teoría del planeamiento, comenzó la transferencia de escuelas nacionales a las provincias y abrió la puerta grande a la enseñanza privada. En 1958 se promulgó el Estatuto del Docente, comenzaron a funcionar las Juntas de Calificación y Disciplina y se realizaron concursos. Como cláusula provisoria del estatuto se duplicó el sueldo de los docentes. Se creó la Comisión Permanente de Coordinación Escolar; se firmaron convenios de coordinación con las provincias y por primera vez en la historia se logró un acuerdo curricular básico para un programa de aplicación en todas las escuelas provinciales y nacionales del país” (Puiggros, 2003:150)

En 1962 asumió el poder en el marco del golpe de Estado de marzo de 1962 José María Guido, su administración no produjo en la educación ningún hecho destacable. Distinto fue el gobierno de la Unión Cívica Radical del Pueblo que comenzó en 1963, a cargo de Arturo Illia. Durante su mandato se *“puso en vigencia por primera vez el Estatuto del Docente. Esa situación hizo posible la apertura de un espacio para avanzar en la unificación de la organización gremial docente y para incursionar en innovaciones pedagógicas. La acción educativa del doctor Illia tuvo características semejantes a la de Yrigoyen; su mayor importancia radicó en la apertura democrática del campo educativo, hasta donde lo permitían los límites de lo tolerable puestos por la Iglesia y los núcleos duros de la cultura normalista, aún vitales”* (Puiggros, 2003:153)

A partir de 1966 se inicia en la Argentina un período de gobiernos militares que concluyó en 1973, el presidente general Juan Carlos Onganía aplicó, con apoyo del FMI, un fuerte programa liberal orientado a satisfacer los intereses de los grandes grupos económicos, al tiempo que, bajo los auspicios de la Doctrina de la Seguridad Nacional impulsada por Estados Unidos, convirtió la persecución del peronismo en la del comunismo y de las guerrillas. Implantó una rígida censura, que alcanzó a toda la prensa y a todas las manifestaciones culturales, incluyendo la intervención de las universidades y la expulsión de profesores opositores, que derivó en lo que se conoce como la “fuga de cerebros”. Sin embargo, las movilizaciones estudiantiles, las insurrecciones populares (como el Cordobazo) y la organización guerrillera debilitaron al gobierno provocando un golpe interno. En junio de 1970 asumió Roberto Levingston, de corte nacionalista, que no lograría contener las protestas populares y la actividad guerrillera. Una segunda manifestación popular en Córdoba, conocida como el “Viborazo”, dio por tierra con este nuevo gobierno. En marzo de 1971, asumió Alejandro Agustín Lanusse, quien propugnó una política conciliatoria, a través del GAN (Gran Acuerdo Nacional), permitiendo el regreso de Juan Domingo Perón y convocando a elecciones nacionales sin proscripciones para el peronismo. En marzo de 1973, el triunfo sería para los candidatos de esa fuerza, Héctor Cámpora y Vicente Solano Lima.

Con el advenimiento del gobierno militar con una orientación “tecnocrática”, comienza la Reforma Educativa (1968). *“Su contenido tendía a la eficiencia de la organización y conce-*

bía a la educación como instrumento de desarrollo económico. Según esta concepción, la vía para mejorar el sistema educativo requería, en cuanto al aparato del Estado, una necesaria reorganización administrativa; en cuanto a la organización pedagógica del sistema, la sustitución de algunas modalidades “ineficaces” por otras más adecuadas a los planes de desarrollo; en lo relativo a contenidos y métodos, la actualización de los mismos para lograr la formación estratificada de los recursos humanos acordes con la demanda social de las distintas categorías ocupacionales; en lo estratégico, la investigación y la planificación de toda la acción educativa para hacer más eficaz la gestión estatal, para lo cual se valorizaba la descentralización²” (MCE y OEI, 1993:4).

La Reforma Educativa se congeló en 1972, pero dejó iniciado un movimiento de reconsideración de los contenidos y de los métodos de la educación, y se sentaron las bases para la creación del Consejo Federal de Educación.

Entre 1973 y 1976 gobernó nuevamente el peronismo con cuatro presidentes (Cámpora, 1973; Lastiri, 1973; Perón, 1973-1974; e Isabel Perón 1974-1976); con el inicio del período presidencial se fijó como prioridades la educación primaria y la de adultos. El Plan Trienal 1974 definió como metas prioritarias del gobierno la erradicación del analfabetismo y la disminución del semianalfabetismo, proceso que quedó abortado con la llegada del gobierno militar en 1976 (MCE y OEI, 1993).

La dictadura militar que gobernó el país entre 1976 y 1983 contó con el decisivo respaldo de los grandes grupos económicos nacionales y el financiamiento permanente de los grandes bancos internacionales y los organismos internacionales de crédito, como el Banco Mundial y el FMI. El saldo de su gestión fue el de miles de muertos y desaparecidos, centenares de miles de exiliados, la derrota del Ejército argentino en Malvinas, la multiplicación de la deuda externa por cinco, la destrucción de gran parte del aparato productivo nacional y la quiebra y el vaciamiento de la totalidad de las empresas públicas a causa de la corrupción de sus directivos y de la implementación de una política económica que beneficiaba a los grupos económicos locales y extranjeros.



Con el advenimiento de la democracia en 1983 (gobierno de Raúl Alfonsín) se reorganiza el Estado según la antigua Ley de Ministerios constituyendo las áreas de Educación y Justicia bajo la misma cartera. Con el objetivo de implementar las modificaciones que requería el sistema educativo, sumado a la circunstancia del centenario de la Ley 1420, se sancionó en 1984 la Ley 23.114 que convocaba a un Congreso Pedagógico Nacional al Congreso. El objetivo del Congreso fue el de “crear un estado de opinión en torno a la importancia y trascendencia de la educación en la vida de la República, recoger y valorar las opiniones

2 “Entre 1966 y 1983 se puso en práctica, entre otras, una política educativa de gran significación: la transferencia de las escuelas primarias a todos los gobiernos provinciales. Esta descentralización se enmarca en una nueva conceptualización del papel estatal en materia educativa: el Estado Nacional asume un papel subsidiario de las iniciativas para garantizar el servicio educativo, con lo que queda a su cargo el control político e ideológico de las escuelas (Herbón et al).

de las personas y sectores interesados en el ordenamiento educativo y su desenvolvimiento; plantear, estudiar y dilucidar los problemas y limitaciones que enfrenta la educación; divulgar la situación educativa actual y sus alternativas de solución asegurando la difusión necesaria a fin de que el pueblo participe activamente en el hallazgo de las soluciones y proporcionar el asesoramiento que facilite la función de gobierno en sus esferas legislativas y ejecutiva” (Art. 2º de la Ley 23.114).

“Un saldo sin lugar a dudas altamente positivo del Congreso Pedagógico fue el de los consensos logrados en torno a los ejes de discusión significativos para la educación y el hecho de que sus conclusiones constituyeran un antecedente relevante para las propuestas políticas y los proyectos legislativos realizados con posterioridad” (MCE y OEI, 1993:7).

En 1989 accede a la presidencia Carlos Menem (1989-1999), candidato peronista que procedió a implementar un proyecto de corte neoliberal que se completó con el Plan de Convertibilidad monetaria impulsado por Domingo Cavallo y las renegociaciones de la deuda externa, que provocaron una mayor dependencia y endeudamiento del país.

A partir del año 1991 se inicia un profundo proceso de transformación en la educación argentina. El mismo implicó cambios sustanciales, tanto a nivel político como pedagógico, en lo que hace a la función del Estado en la distribución y gestión de los saberes y conocimientos socialmente valorados.

En 1993, fue sancionada la ley 24.195, conocida por el nombre de Ley Federal de Educación. Se trataba de una “ley marco”, que de a poco se iba ir “implementando”, no “reglamentando” como las demás leyes. Esta implementación progresiva se iba a ir dando a partir de resoluciones del Consejo Federal de Educación, que la mencionada ley creaba.

“La ley Federal de Educación se erigió como una especie de programa de acción, definiendo tanto la filosofía como los objetivos estratégicos de la política educativa nacional, y estableció como principales ejes de reforma: la reestructuración de niveles del sistema educativo y la extensión de la escolaridad; el replanteamiento de los contenidos curriculares; la instauración de un sistema nacional de evaluación de calidad; la implementación de políticas compensatorias; y cambios en el modo de gestión institucional” (Condenanza, 2012:45,46).

En 2003 comienza en la Argentina, un ciclo iniciado por Néstor Kirchner (2003- 2007) y continuado por Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015), en el que se impulsaron políticas públicas acompañadas de un fuerte consenso social y de las herramientas legales correspondientes.

Se reformaron las leyes educativas, como la de financiamiento que permitió un aumento progresivo de la inversión total en educación, ciencia y tecnología hasta alcanzar la meta del 6% del PIB. Se puso en marcha el Programa Conectar Igualdad, que distribuyó 5 millones de netbooks a estudiantes secundarios para reducir la «brecha digital». Se creó el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, y cientos de científicos retornaron

al país gracias a un plan de fomento estatal.

Durante los mandatos de Néstor y Cristina se crearon y pusieron en funcionamiento 10 Universidades Nacionales y se construyeron 2 250 escuelas. Los gobiernos anteriores, entre los años 1989 y 1999, habían construido solo 7 escuelas, y entre 2000 y 2002 ninguna. Se crearon el parque temático para difusión del conocimiento científico y tecnológico «Tecnópolis» y el «Centro Cultural Kirchner», inimaginable una década atrás, como tampoco lo eran los dos satélites de comunicaciones puestos en órbita, diseñados y construidos en el país por científicos argentinos.

El 14 de diciembre del 2006 se sanciona la Ley de Educación Nacional (Nº 26.206) que hoy se encuentra en vigencia y que tiene por objeto regular el ejercicio del derecho de enseñar y aprender consagrado por el artículo 14 de la Constitución Nacional y los tratados internacionales incorporados a ella.

Establece la estructura del Sistema Educativo, haciendo alusión a todos los niveles y modalidades del Sistema Educativo Nacional; determina la extensión de la obligatoriedad escolar y plantea las responsabilidades y obligaciones del Estado Nacional, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en relación a la Educación.

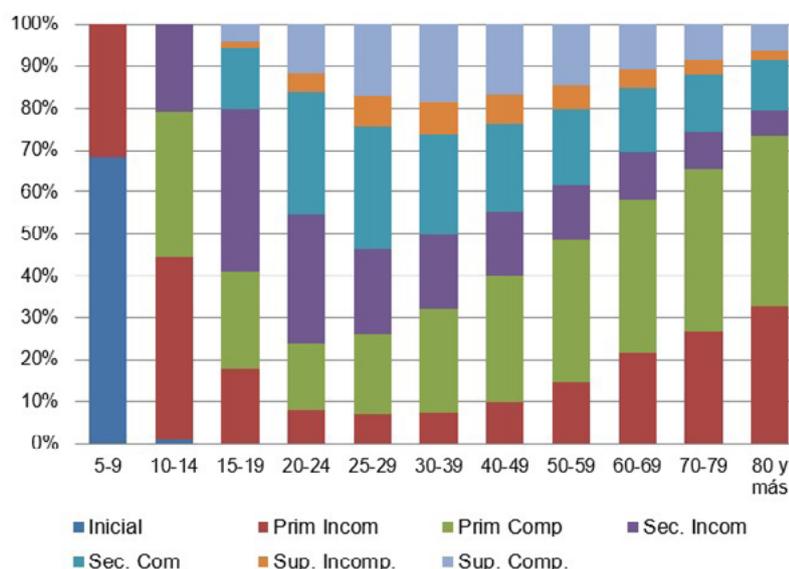
Se aplica en toda la Nación en su conjunto, respetando los criterios federales, las diversidades regionales y articula la educación formal y no formal, la formación general y la profesional en el marco de la educación continua y permanente.

Caracterización educativa de la población

Los censos de población relevan el máximo nivel de instrucción de la población de 5 años y más y puede ser procesada por sexo. El último censo nacional de Argentina se hizo en el año 2010 y de allí se obtuvo el perfil educativo de la población.

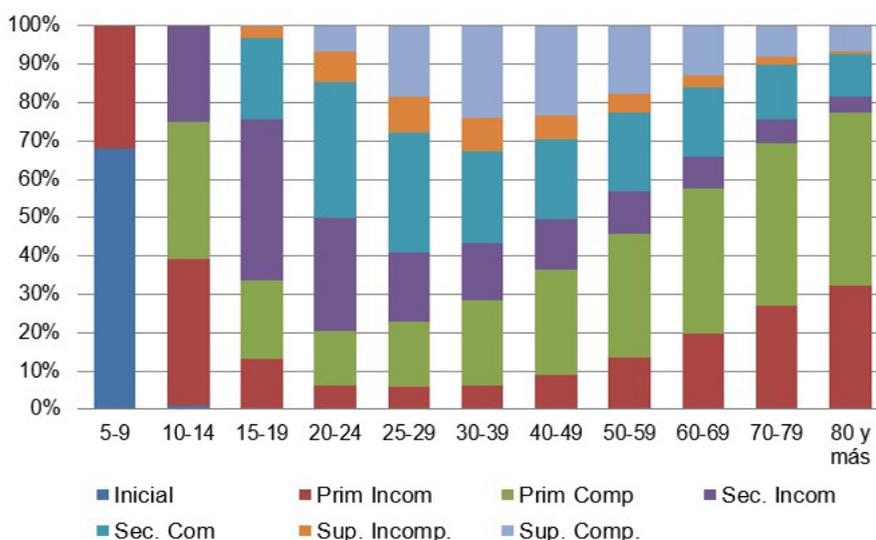
Gráfico N° 2: Nivel educativo alcanzado, según grupo de edad.

Varones. Argentina, 2010



Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, 2010.

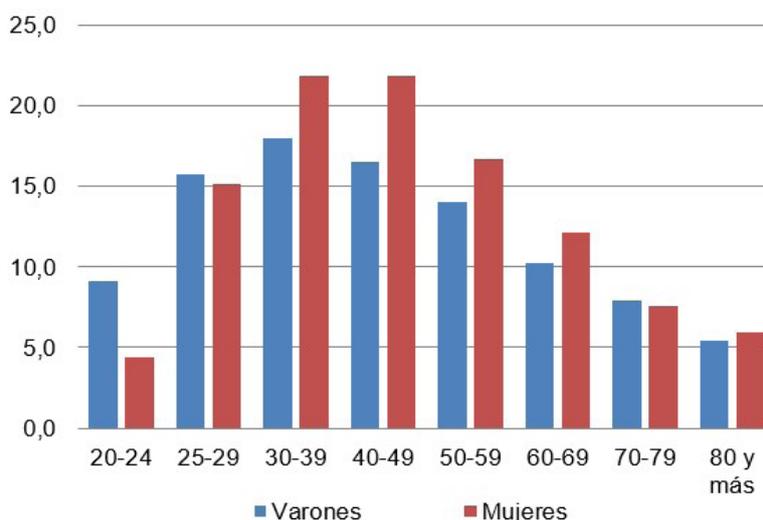
Gráfico N° 3: Nivel educativo alcanzado, según grupo de edad. Mujeres. Argentina, 2010



Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, 2010.

En ambos sexos, el mayor acceso a la educación superior se da entre 30 y 49 años, con mejor logro en las mujeres (30%).

Gráfico N° 4: Porcentaje de población con nivel superior completo, por grupo de edad y sexo. Argentina, 2010.



Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, 2010.

El mayor porcentaje de las mujeres en el nivel superior completo además de contar con la mayor terminalidad universitaria, suma el aporte del nivel superior no universitario, constituido por la formación de docentes de todos los niveles, en todo el territorio nacional.

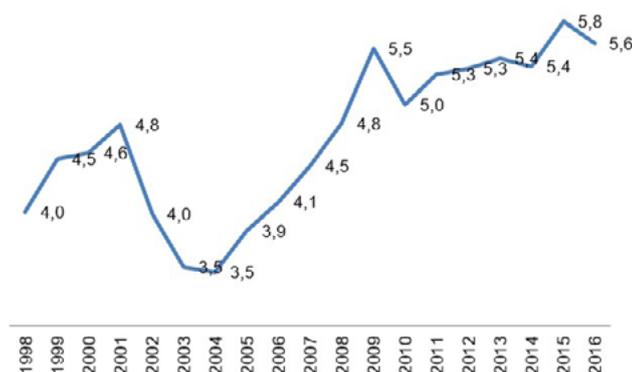
Financiamiento educativo

Una medida básica de la prioridad que reviste la educación dentro de una sociedad es estimar qué proporción del producto interno bruto se destina a la inversión educativa; (...) En esta materia, en promedio, los países de América Latina y el Caribe efectivamente aumentaron el nivel de gasto público en educación como porcentaje del PIB, pasando de 4,5 en 2000 a 5,2 en 2010, es decir, acumulando un aumento de siete décimas porcentuales, y acercándose así al promedio de gasto en educación de los países europeos y Estados Unidos, que hacia 2010 era de 5,6% del PIB (OREALC, 2013:20).

Los datos que resume la cita anterior son muy importantes, ya que “los análisis indicaron que –en general– el gasto público en educación fue uno de los factores relevantes para explicar las diferencias de logro de las metas de educación para todos entre los países” (OREALC, 2013: 22-23).

En Argentina, la Ley de financiamiento educativo N° 26.075/2006, trata sobre el incremento de la inversión en educación, ciencia y tecnología por parte del Gobierno nacional, los Gobiernos provinciales y el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en forma progresiva, hasta alcanzar en el año 2010 una participación del Seis por Ciento en el Producto Bruto Interno. El objetivo de la Ley es generar un crecimiento anual del gasto consolidado en educación, ciencia y tecnología.

Gráfico N° 5: Gasto público en educación, total (% del PIB). Argentina 1998-2016



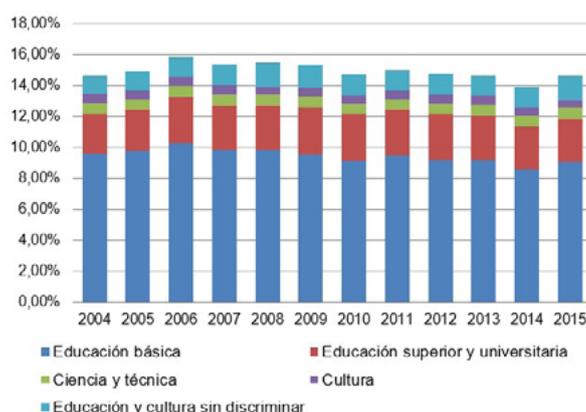
Fuente: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SE.XPD.TOTL.GD.ZS>

El gráfico anterior muestra la situación para el caso argentino, según información del Banco Mundial. En términos generales el país incrementa significativamente el esfuerzo educativo -medido en relación con el PBI- en un contexto de crecimiento. Como el PBI aumentó en ese periodo, de \$584.761 millones en 2005 a \$1.670.698 millones en 2010 y \$5.838.544 en 2015 (a valores corrientes), la inversión educativa debía aumentar en un porcentaje mayor

que él para lograr el objetivo, que no se logró totalmente, aunque el porcentaje de inversión educativa sobre el PBI creció sin lograr la meta del 6%, según esta fuente de datos. Otras fuentes de información aseguran que se logró y superó la meta del 6%.

Mediante el Artículo N°9 de esta Ley, en los términos del Artículo 75, inciso 3, de la Constitución, se prorrogó desde el año 2011, hasta la actualidad, la afectación de recursos del régimen de coparticipación federal de impuestos Ley N°23.548.

Gráfico N° 6: Distribución porcentual del Gasto Educativo, sobre el total del gasto total consolidado, según nivel. Argentina 2004-2015



Fuente: Ministerio de Hacienda. Datos abiertos. <https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/datos-abiertos>

La distribución porcentual del Gasto Educativo sobre el total del gasto total consolidado de Nación, Provincias y Municipios, entre 2004 y 2015, se mantiene entre 14 y 16%, con un máximo en el 2006 y un mínimo en 2014. La categoría que sostiene la variación es el gasto en Educación Básica, ya que las demás mantienen un porcentaje bastante similar. El porcentaje del gasto en Educación Superior y Universitaria varía de 2.5% a 3%, en el periodo observado, del total de gasto consolidado.

Si se considera solo el Gasto Educativo de Nación, el porcentaje de gasto en Educación Universitaria constituye el rubro más importante, entre 6 y 7%. Mientras que el porcentaje del gasto total en Educación Básica varía de 8.6% a 10.3%.

Educación Superior

Evolución del marco legal de la Educación Superior Argentina

Si bien hay distintas alternativas para abordar la configuración, estructura y funcionamiento del sistema educativo argentino, normalmente se imponen aquellas perspectivas que comienzan por abordar su desarrollo en clave histórica. Cuando se presta atención a la dimensión legal y normativa, puede resultar ciertamente útil reconstruir las distintas reformas del marco normativo, como si fueran parte de una película en la que se van proyectando

determinados escenarios socio-políticos y económicos. Esta especie de refracción de una coyuntura particular, explicaría por ejemplo que en Argentina se registren reformas a nivel de los marcos legales generales que estructuran el sistema Universitario en 1947, 1955, 1967, 1974, 1976, 1984. Esta sucesión de reformas de algún modo vino a condensar distintos modos de pensar la estructura, y fundamentalmente el rol, que debían desempeñar las Universidades en directa vinculación con el modelo de país que intentaron materializar las élites dirigentes, con mayor o menor participación de las fuerzas vivas de la sociedad. Esta primera forma de abordar las distintas reformas que registró el Sistema educativo argentino desde fines del siglo XIX hasta nuestros días, tiene la ventaja de recuperar y echar luz sobre cierta intencionalidad o voluntad por parte de los distintos proyectos políticos que se sucedieron. Sin embargo, tiende a desdibujar lo específico de la “cuestión educativa”. En este sentido es que resulta necesario darle cierto espesor y especificidad a la trama de actores y procesos que formaron parte de las transformaciones que sufrió la educación superior. Esto implica de un modo u otro entender que se trata al menos de una esfera de la vida social, con sus propias lógicas y características. El modo en que se configuran y articulan estas fuerzas o procesos centrífugos y, a la vez centrípetos, puede echar luz sobre la clase de problemas a los que se enfrenta el actual sistema educativo universitario en Argentina. Esta perspectiva complementaria permite entender que pese a que en Argentina cada modelo político y económico intentó subordinar el sistema superior a su propio proyecto de país, aún es posible recuperar ciertos trazos de continuidad en lo que se refiere específicamente a la cuestión de la educación superior. En este sentido, hay ciertas discusiones que han superado el paso del tiempo manteniéndose como un foco de atención y fundamentalmente un eje de discusión. Y esto nos obliga a sostener cierta hipótesis acerca de la relativa autonomía del sistema universitario, evitando una visión determinista (en la que tienden a privilegiarse banderas políticas y fuerzas económicas).

Al llegar a este punto se pueden identificar una serie de ejes que han estado presentes en las discusiones acerca del gobierno del sistema educativo superior, la definición de su estructura y sus objetivos fundamentales durante todo el siglo XX y lo que va del XXI. A saber: la autonomía y la democratización (incluyendo la cuestión del cogobierno); la cuestión del Ingreso y la masificación (incluyendo la discusión acerca del acceso de los distintos grupos socioeconómicos); la función social de la Universidad (incluyendo la extensión); gratuidad-financiamiento y privatización (incluyendo el arancelamiento); renovación pedagógica, calidad y acreditación. Como podrá apreciarse, los ejes que seleccionamos dan cuenta de cierta acumulación originaria, la cual se corresponde y puede ser rastreada en función del período en que tuvo lugar la primera expresión de esta tensión, modificándose y actualizándose luego en sucesivas etapas o períodos. La Ley Avellaneda, junto al movimiento reformista del 18, fueron los puntos de partida de algunos de estos ejes, pudiéndose ver luego una persistente redefinición de estos problemas dependiendo de las distintas coyunturas y contingencias históricas.

Siguiendo con el argumento, y a modo de apostilla a las periodizaciones que normalmente se plantean para ordenar la historia del sistema Universitario argentino, se pueden reconocer tres periodos: uno primero, entre 1885 y 1947; un segundo período, entre 1947 y 1995; y el tercero, desde 1995 hasta el presente. Como se comprende por lo dicho anteriormente,

esta periodización es apenas una de las posibles y seguramente no coincidirá con otras basadas en otros criterios (Sánchez Martínez, 2003).

Primer periodo: la primera ley con que contó Argentina para regular las universidades data de 1885, lleva el número 1597 y es conocida como ley Avellaneda, recordando al legislador y a la vez rector de la Universidad de Buenos Aires que presentó el proyecto. Se trata de una ley breve y concisa, y fija las bases sobre las que debía asentarse la relación entre las universidades y el Estado. Permite una autonomía relativamente amplia que reconoce límites explícitos o implícitos en relación a la aprobación de los estatutos, a la posibilidad de intervención y al contralor jurisdiccional administrativo (Sánchez Martínez, 2003).

Hacia fines del siglo XIX el país contaba con dos universidades: la Universidad de Córdoba, que había sido creada en 1622, y la Universidad de Buenos Aires, de 1821. Una y otra, habiendo pertenecido por largos períodos a la jurisdicción provincial, habían sido “nacionalizadas”, la primera en 1856 y la segunda en 1880. Durante la vigencia de la Ley Avellaneda se crearon cuatro nuevas universidades y tuvo lugar el movimiento de la Reforma Universitaria de 1918, con posturas cuestionadoras del estado de cosas existente, que generó cambios estructurales y legislativos importantes (Sánchez Martínez, 2003).

Otro autor, con otro criterio, destaca tres Reformas Universitarias: la primera reforma en América Latina, estuvo marcada por la Reforma de Córdoba en 1918, que se fue expandiendo e instalando por toda la región y que, al promover la autonomía y el cogobierno universitario, contribuyó decididamente a la ampliación de la cobertura de las universidades públicas, superando los modelos de élite y democratizando el acceso a la educación superior a nuevos contingentes urbanos que, por la formación profesional, accedieron a una significativa movilidad social. Tal modelo monopólico educativo universitario fue público, laico, gratuito, cogobernado y autonomista, tuvo larga y destacada vigencia y se impuso progresivamente en cada uno de los países de la región (Rama, 2006).

Segundo periodo: Para una mejor comprensión de la etapa se distinguen distintos subperíodos. Entre 1947 y 1955, primer subperíodo, la orientación de la legislación universitaria experimentó un cambio notable. El gobierno peronista de esos años, que basaba su poder fundamentalmente en el apoyo de los sectores bajos, nunca contó con el apoyo de la comunidad universitaria, que se manifestó como un sector opositor. En ese marco, el gobierno sancionó primero, en 1947, la Ley 13031, un largo texto que, si bien por un lado reconocía la autonomía “académica y científica” de las universidades, por el otro contenía una gran cantidad de normas destinadas a regular en detalle la vida de las universidades y a sujetarlas a las orientaciones del gobierno (Sánchez Martínez, 2003).

Segundo subperíodo, (1955-1967). En 1955 un golpe militar derrocó el segundo gobierno de Juan D. Perón. Ese mismo año, mediante el decreto-ley 477/55, el nuevo gobierno derogó la ley 14.297 y restableció la ley 1597, de 1885. Y poco después, mediante el decreto-ley 6403/55, sancionó un nuevo régimen para las universidades, muy detallista en algunos de sus capítulos, que introduce dos puntos que se deben retener: por un lado, como reacción a la política universitaria del régimen derrocado, restituye la autonomía a las universidades, ampliando incluso su alcance con respecto al que admitía la ley de 1885; y por otro, por pri-

mera vez en la legislación universitaria argentina, se prevé que “la iniciativa privada podrá crear universidades con capacidad para expedir títulos y/o diplomas académicos” (artículo 28). Si bien dicha norma fue modificada por la Ley 14557 en 1958, es a partir de esa legislación que surgen en el país, luego de fuertes debates y polémicas, instituciones universitarias privadas, que habrán de alcanzar luego un gran desarrollo (Sánchez Martínez, 2003). Tercer subperíodo (1967-1984). Se producen varias leyes sancionadas por los gobiernos militares de esos años,- y una ley sancionada en el breve intervalo democrático de 1974-1976-. El gobierno militar surgido del golpe de Estado de 1976 intervino las universidades nacionales e introdujo modificaciones en la ley 20.654 hasta tanto se sancionara un nuevo régimen orgánico para ellas, lo que recién ocurrió en 1980 a través de la ley 22.207. Esta ley rigió hasta diciembre de 1983, en que el país volvió a la vida democrática. Se trata de leyes cuestionadas por la legitimidad del origen, y se consideran como partes de un mismo período sólo por sus características formales, en general muy reglamentaristas y en todos los casos sectoriales. Las políticas fueron en realidad de corte autoritario y centradas en el orden, la planificación y la eficiencia (Sánchez Martínez, 2003).

El centro de la segunda reforma de la educación superior terminó conformando un nuevo modelo universitario de carácter dual: por un lado, una educación pública cada vez más elitista socialmente, con restricciones de acceso con base en cupos y exámenes de conocimiento asociados a las limitaciones del financiamiento público y, por otro, un sector privado que paga el servicio educativo, con restricciones de acceso como consecuencia de los costos de las matrículas (Rama, 2006).

El cuarto subperíodo es el que corre entre 1984 y 1995. Es en realidad un tramo bastante singular desde el punto de vista de la legislación universitaria, porque habiendo retornado el país a la vida democrática, no sólo no encontramos un nuevo régimen orgánico para las universidades nacionales sino que muchos dudan de cuál fue en realidad la norma vigente durante los diez años que van entre 1985 y 1995 (Sánchez Martínez, 2003).

Tercer período (1995 hasta la actualidad). Comienza en 1995, cuando el Congreso de la Nación sancionó la Ley de Educación Superior 24.521, actualmente vigente. Como su nombre lo indica, se trata de una norma que, por primera vez en la historia del país, regula el conjunto de la educación superior y no solamente las universidades nacionales. Es además una ley que, no obstante ser bastante extensa, se limita a sentar las reglas básicas para el ordenamiento y transformación del sistema de educación superior, dejando la definición de los aspectos particulares a los estatutos y resoluciones de cada institución. Ese carácter de norma básica ha exigido, por otra parte, la posterior sanción de una serie de decretos reglamentarios necesarios para su desarrollo y aplicación (Sánchez Martínez, 2003).

Con la sanción de la ley 24.521/95 (LES), el Sistema Universitario da cuenta de cierta “estabilidad”. Si se tiene en cuenta que la denominada Ley de Educación Superior lleva casi 25 años de vigencia, entonces se habla de cierta consolidación de un modelo, que no por ello estuvo exento de tensiones y enfrentamientos. A diferencia de la Ley Avellaneda, lo que ocurrió en el caso de la LES se explica en gran parte por la consolidación del sistema democrático. Así, pese a que tanto los docentes como el movimiento estudiantil, vienen reclamando desde hace tiempo por la discusión y sanción de un nuevo marco legal para la

educación superior, no ha llegado a hacerse de un lugar en la agenda de los últimos gobiernos. Incluso cabe preguntarse si es necesario que cada país cuente con una Ley específica en materia de educación superior. Cabe recordar que en 2006 se sancionó en Argentina una nueva Ley de Educación Nacional para todos los niveles (LEN, 26.206), en cuyo texto se refiere a la educación Superior/universitaria en algunos artículos que conforman la ley. El artículo 34 (Ley 26.206) considera que La Educación Superior comprende: Universidades e Institutos Universitarios, estatales o privados autorizados, en concordancia con la denominación establecida en la Ley N° 24.521, e Institutos de Educación Superior de jurisdicción nacional, provincial o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de gestión estatal o privada. El contenido del artículo 35 sostiene que La Educación Superior será regulada por la Ley de Educación Superior N° 24.521, la Ley de Educación Técnico Profesional N° 26.058 y por las disposiciones de la presente ley en lo que respecta a los Institutos de Educación Superior. Y en el artículo 36 dictamina que El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, en acuerdo con el Consejo Federal de Educación, establecerá las políticas, los mecanismos de regulación y los criterios de evaluación y de articulación relativos a los Institutos de Educación Superior dependientes del Estado nacional, de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

El siguiente artículo (36) dispone que el Estado nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tienen competencia en la planificación de la oferta de carreras y de postítulos, el diseño de planes de estudio, la gestión y asignación de recursos y la aplicación de las regulaciones específicas, relativas a los Institutos de Educación Superior bajo su dependencia.

La *Tercera Reforma* tiene como modelo de Educación Superior a la internacionalización, que promueve la movilidad estudiantil como parte constitutiva de las nuevas dinámicas de aprendizaje, el establecimiento de estándares internacionales de calidad y la vinculación de los ciclos y procesos educativos a escala global. El impacto de las nuevas tecnologías, contribuye a la globalización de la educación, permitiendo acortar las distancias y las modalidades de educación en red, y al generar la educación virtual, viabilizar nuevas prácticas pedagógicas de simulación, de autoaprendizaje y una educación no presencial. La tercera reforma propone un modelo trinario: público, privado e internacional. Aparece el rol del Estado en las regulaciones nacionales e internacionales, y se generan alianzas internacionales (Rama, 2015).

Si bien es cierto que desde 1995 no ha alcanzado estado parlamentario ninguna otra Ley General referida específicamente a la Educación Superior, sí se registran otras normas que resultan claves para caracterizar el sistema educativo superior durante las últimas dos décadas. Ahora bien, pensando ya en clave de los “problemas” y en función de los ejes que se han planteado, desde los años 2000 se observa cierto giro de la política universitaria y del modo de pensar la dimensión legal y normativa. Si bien todo recorte histórico puede resultar más o menos arbitrario, en Argentina hay amplio consenso respecto a identificar un hito histórico de profunda relevancia en 2001. Aquella crisis social, económica y política, que llevó a un aumento exponencial de la pobreza, significó una nueva interrupción del mandato de un gobierno democrático. Vale recordar aquellas imágenes del Presidente De La Rúa abandonando la Casa de Gobierno en helicóptero, mientras distintos movimientos

sociales que habían copado las calles desoyendo el estado de sitio, eran brutalmente reprimidos por la policía. Pues el Siglo XXI comenzó con una serie de transformaciones políticas y económicas que llevaron nuevamente al poder a una fuerza política identificada con el Peronismo. Los gobiernos que se sucedieron en el poder entre 2002 y 2015, fueron identificados en el marco de los gobiernos progresistas o de centro-izquierda que se extendieron por toda la región. En el marco de este ciclo que algunos llegaron a llamar pos-neoliberal, las primeras Leyes debatidas y sancionadas que involucraron al Sistema Educativo abordaron puntualmente la cuestión del financiamiento y la educación técnica. Para entender el porqué de la actualización de estos debates en particular, bastará recordar la grave crisis en que estaba sumergida la sociedad argentina, con una profunda recesión y una nueva devaluación luego de la salida de la convertibilidad (se recuerda que en Argentina, durante los años 90 se impuso una política monetaria que fijaba el valor del peso al dólar según una paridad de 1/1). En este sentido, en dos oportunidades (Ley 25264/2000 y 25919/2004) se modificó la Ley 25.053, que había creado en 1998 el Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID), a partir de un impuesto aplicado a los automotores. Si bien esta forma de paliar la crisis y compensar la pérdida del poder adquisitivo de los docentes no involucró directamente a los docentes del nivel superior, fue la antesala directa para la sanción de una Nueva Ley de Financiamiento Educativo. Vale recordar que en su artículo 1º, la Ley 25919 prorrogaba el FONID hasta la sanción de un nuevo marco regulatorio de financiamiento Integral del sistema educativo. Esto finalmente sucedió en 2005 con la sanción de la Ley 26.075, la cual disponía un aumento gradual del gasto consolidado en educación, ciencia y tecnología, durante un período de 5 años. Así, debía pasarse de una relación gasto/PBI del 4,7% de 2006 a 6% en 2010, meta que según algunos autores fue alcanzada, aunque hay diferencias según la fuente utilizada³. Este incremento de la inversión en educación, ciencia y tecnología, apuntaba a una serie de objetivos enunciados en el artículo 1º, entre los que se mencionaba: “Fortalecer la democratización, la calidad, los procesos de innovación y la pertinencia de la educación brindada en el sistema universitario nacional”.

Otro de los marcos legales que fueron protagonistas durante el período post-2001, fue la Ley 26.058, a partir de la cual se buscaba regular y ordenar la Educación Técnico Profesional en el nivel medio y superior no universitario del Sistema Educativo Nacional y la Formación Profesional. Según Claudia Jacinto (2015), la sanción de dicha Ley, junto con creación de una Dirección de Formación Profesional en el Ministerio de Trabajo⁴, contribuyeron a nueva etapa de institucionalización, cambiando el panorama de desinversión y abandono de la Formación Profesional. Yanina Débora Maturo sostiene que, con la ley 26.058, la Educación Técnico Profesional tuviera por primera vez un marco legal específico que permitió que esta modalidad adquiriera en el nuevo milenio *“un carácter estratégico en términos de desarrollo humano y social, del crecimiento económico y de la necesidad de valorar su estatus social y educativo”* (Maturo, 2014). Por otra parte, cabe destacar el hecho de que nuevamente una Ley volvía a hacer lugar a la cuestión del financiamiento, creando el lla-

³ Para una evaluación del cumplimiento de las metas fijadas, consultar Bezem; Mezzadra y Rivas (2012): Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo.

⁴ Según sostiene Jacinto (2015): “La primera apuntó a la recuperación de la educación técnica y de la FP concebidas como un sistema de educación técnico y profesional. La segunda se propuso, por un lado, fortalecer el rol de la FP como parte del diálogo social y componente de la negociación colectiva y, por otro, complementariamente, avanzar hacia el reconocimiento de los saberes que los trabajadores adquieren en la propia experiencia laboral”.

mado Fondo Nacional para la Educación Técnico Profesional, en el cual se fijaba un monto no inferior al 0,2% del total de los ingresos corrientes previstos en el Presupuesto Anual Consolidado para el sector público nacional, el cual sería destinado a la implementación de los planes de mejora institucional de las escuelas de esta modalidad.

Existen por otra parte, una serie de programas implementados mediante leyes o decretos más específicos que resultan fundamentales para analizar la educación superior hoy. Si bien estos programas no fueron pensados para incidir específicamente en el nivel superior, dan cuenta del giro al que se hacía referencia en líneas atrás. En lo que va del siglo XXI, una serie de medidas y políticas de alcance universal, pero pensadas y diseñadas para ámbitos más bien restringidos, ilustran las características y configuración del marco legal actual.

Características de la Educación Superior

La reforma de la Constitución de la Nación Argentina de 1994 fue una importante modificación de la carta magna argentina, que modernizó y definió su texto, sobre cuya legitimidad plena no existía consenso. En materia de educación se incluyó en el artículo 75 -que establece las atribuciones del Congreso- el inciso 19 que determina que es facultad del Congreso “... *Sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional respetando las particularidades provinciales y locales: que aseguren la responsabilidad indelegable del Estado, la participación de la familia y la sociedad, la promoción de los valores democráticos y la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna; y que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades....*”.

Con ese marco constitucional y la sanción de la Ley Federal de Educación en 1993 se sancionó en 1995 la Ley de Educación Superior 24.521 que rige actualmente.

La estructura de la ley 24.521 incluye, además de un título de disposiciones preliminares y otro de disposiciones complementarias y transitorias, tres títulos centrales que se refieren: (i) a la “educación superior” en general (fines y objetivos, estructura y articulación, derechos y obligaciones de los actores); (ii) a la “educación superior no-universitaria” (que regula la responsabilidad en la materia de las jurisdicciones provinciales de las cuales dependen las instituciones no-universitarias, las funciones y características básicas de éstas, sus títulos y planes de estudio, y la evaluación institucional a la que quedan sometidas); y (iii) a la “educación superior universitaria” (que además de tres capítulos iniciales referidos al conjunto de instituciones universitarias, prevé un capítulo especial sobre las universidades nacionales, otro sobre las universidades privadas, un tercero sobre las provinciales, y uno final referido al gobierno y coordinación del sistema universitario como tal). Una estructura, como se ve, compleja y abarcativa del conjunto de la educación de nivel superior (Sánchez Martínez, 2003).

Entre los principales aportes de la Ley cabe destacar⁵:

- Regula el conjunto de la educación superior, incluyendo en ello todas “las instituciones de formación superior, sean universitarias o no universitarias, nacionales, provinciales o municipales, tanto estatales como privadas, todas las cuales forman parte del Sistema Educativo Nacional regulado por la ley 24195” (artículo 1º).

Universidades

- Instaura la evaluación institucional para todas las instituciones universitarias, estatales y privadas y la acreditación de carreras de grado y postgrado para la cual crea la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CO-NEAU).
- Establece órganos de coordinación y consulta del sistema universitario como ser el Consejo de Universidades, Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), Consejo de Rectores de las Universidades Privadas (CRUO) y Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior (CPRES).
- Determina las normas básicas de funcionamiento de las universidades nacionales; creación y bases organizativas; órganos de gobierno y constitución; autoridades y estatutos; autarquía económico-financiero y responsabilidades de su sostenimiento por parte del estado Nacional.
- Brinda las pautas para la diferenciación entre Universidad e Instituto Universitario. Las instituciones que responden a la denominación de “Universidad” deben desarrollar su actividad en una variedad de áreas disciplinarias no afines, orgánicamente estructuradas en facultades, departamentos o unidades académicas equivalentes. Las instituciones que circunscriben su oferta académica a una sola área disciplinaria, se denominan “Institutos Universitarios” (art 27).
- Provee la creación y financiamiento de otras modalidades de organización universitaria (universidades de posgrado, abiertas, a distancia, institutos universitarios tecnológicos, pedagógicos y otros) .

Institutos de Educación Superior

La denominación de Educación Superior No Universitaria fue modificada por la Ley 26.206/2006 en el Artículo 35. — La Educación Superior será regulada por la Ley de Educación Superior N° 24.521, la Ley de Educación Técnico Profesional N° 26.058 y por las disposiciones de la presente ley en lo que respecta a los Institutos de Educación Superior. La Ley de Educación Superior establece las normas básicas de la educación superior no universitaria que le corresponde a las provincias en sus respectivos ámbitos de competencia, y enuncia algunas pautas a las que las jurisdicciones deberán atender en materia de

⁵ Para más detalles de la Ley ver Sánchez Martínez (2003).

educación superior no universitaria. Artículo 17. - Las instituciones de Educación superior no universitaria, tienen por funciones básicas: a) Formar y capacitar para el ejercicio de la docencia en los niveles no universitarios del sistema educativo. b) Proporcionar formación superior de carácter instrumental en las áreas humanísticas, sociales, técnico-profesionales y artísticas. Las mismas deberán estar vinculadas a la vida cultural y productiva local y regional. Artículo 19.- Las instituciones de Educación superior no universitaria podrán proporcionar formación superior de ese carácter, en el área de que se trate y/o actualización, reformatión o adquisición de nuevos conocimientos y competencias a nivel de pos título. Podrán asimismo desarrollar cursos, ciclos o actividades que respondan a las demandas de calificación, formación y reconversión laboral y profesional.

Con un criterio similar al adoptado en el caso de la educación universitaria, se hace la distinción entre títulos correspondientes a profesiones reguladas y no reguladas, estableciéndose para cada caso exigencias diferentes. Especialmente cuando se trata de carreras técnicas, la obligación de respetar los contenidos básicos comunes que se fijan tiene vigencia cuando se trate de títulos que habiliten para el ejercicio de actividades reguladas o para continuar estudios, no así para otro tipo de carreras (artículo 23). Del mismo modo, es obligatoria la evaluación de este tipo de instituciones, “en particular de aquellas que ofrezcan estudios cuyos títulos habiliten para el ejercicio de actividades reguladas por el Estado, que pudieren comprometer de modo directo el interés público...” (artículo 25). Estas disposiciones constituyen innovaciones destinadas a garantizar a la sociedad el nivel de formación de los graduados en las instituciones respectivas.

Evaluación y acreditación universitaria

La ley 24521 en su artículo 44 establece “Las instituciones universitarias deberán asegurar el funcionamiento de instancias internas de evaluación institucional, que tendrán por objeto analizar los logros y dificultades en el cumplimiento de sus funciones, así como sugerir medidas para su mejoramiento. Las autoevaluaciones se complementarán con evaluaciones externas...”.

Asimismo, en el artículo 44 y 45 establece que la evaluación externa estará a cargo de una Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU).

Según la Ley (artículo 46) la CONEAU tiene como función:

- a) Coordinar y llevar adelante la evaluación externa prevista en el artículo 44:
- b) Acreditar las carreras de grado a que se refiere el artículo 43, así como las carreras de posgrado, cualquiera sea el ámbito en que se desarrollen, conforme a los estándares que establezca el Ministerio de Cultura y Educación en consulta con el Consejo de Universidades:
- c) Pronunciarse sobre la consistencia y viabilidad del proyecto institucional que se requiere para que el Ministerio de Cultura y Educación autorice la puesta en marcha de una nueva institución universitaria nacional con posterioridad a su creación o el reconocimiento de una institución universitaria provincial;

d) Preparar los informes requeridos para otorgar la autorización provisoria y el reconocimiento definitivo de las instituciones universitarias privadas, así como los informes en base a los cuales se evaluara el periodo de funcionamiento provisorio de dichas instituciones.

La Comisión se encuentra integrada por doce miembros, que son designados por el Poder Ejecutivo a propuesta de los siguientes organismos: tres por el Consejo Interuniversitario Nacional (integrado por las universidades estatales), uno por el Consejo de Rectores de Universidades Privadas, uno por la Academia Nacional de Educación, tres por cada una de las Cámaras del Congreso de la Nación, y uno por el Ministerio de Educación, debiendo tratarse, en todos los casos, de personalidades de reconocida jerarquía académica y científica (artículo 47).

Sistemas de Información Universitaria

El Sistema de Información Universitaria (SIU) tiene como objetivo contribuir a mejorar la gestión de las instituciones, permitiéndoles contar con información segura, íntegra y disponible, optimizar sus recursos y lograr que el software sea aprovechado en toda su potencialidad.

Como consecuencia de las distintas necesidades de las Universidades, se han desarrollado en el SIU Sistemas Transaccionales que satisfacen y acompañan la gestión en el ámbito operacional, como ser:

SIU-Araí es la plataforma integradora de servicios del SIU. Cada uno de los sistemas SIU son módulos dentro de la plataforma que interactúan entre sí, consumiendo y ofreciendo servicios.

SIU-Pilagá: Módulo económico, presupuestario, financiero y contable

SIU-Mapuche: Módulo de Recursos Humanos

SIU-Diaguíta: Módulo de compras, contrataciones y patrimonio

SIU-Guaraní: Módulo de gestión académica

SIU-Araucano: Módulo de estadística de alumnos

SIU-Tehuelche: Módulo de gestión de becas

SIU-Kolla: Módulo de gestión de encuestas

SIU Wichí: Módulo de información gerencial

Figura N° 2: Sistemas de información de las Universidades. Argentina



Fuente: Menéndez y Gurmendi, 2013.

Políticas de ingreso a la universidad en Argentina

La Ley de Educación Superior N° 24.521 (LES) establece en su artículo 7° que “para ingresar como alumno a las instituciones de nivel superior, se debe haber aprobado el nivel medio. Excepcionalmente, los mayores de 25 años que no reúnan esa condición, podrán ingresar siempre que demuestren, a través de las evaluaciones que las provincias, la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires o las universidades en su caso establezcan, que tienen preparación y/o experiencia laboral acorde con los estudios que se proponen iniciar, así como aptitudes y conocimientos suficientes para cursarlos satisfactoriamente. A su vez el artículo 29°, inciso j), establece que cada institución universitaria, en uso de su autonomía, podrá establecer el régimen de admisión, permanencia y promoción de los estudiantes, así como el régimen de equivalencias, lo cual queda reafirmado por el artículo 35° “Para ingresar como alumno a las instituciones universitarias, sean estatales o privadas, deberá reunirse como mínimo la condición prevista en el artículo 7° y cumplir con los demás requisitos del sistema de admisión que cada institución establezca”.

Asimismo, el artículo 50° introduce un nuevo matiz al sostener que en las universidades que tengan más de cincuenta mil alumnos, las condiciones de ingreso podrán ser definidas por cada facultad o unidad académica. Ante el citado artículo y para impedir la fijación de limitaciones al acceso, en octubre de 2015 se sancionó la Ley N° 27.204 “Ley de implementación efectiva de la responsabilidad del Estado en el nivel de educación superior” que modifican diversos aspectos de la Ley de Educación Superior: 1) Responsabilidad principal e indelegable sobre la educación superior, en tanto la educación y el conocimiento son un bien público y un derecho humano personal y social; 2) Detalle taxativo de las responsabilidades principales e indelegable del Estado nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sobre la educación superior; 3) Prohibición de establecer gravamen, tasa,

impuesto, arancel, o tarifa directos o indirectos en Instituciones de Educación Superior de gestión estatal. Gratuidad; 4) Requisitos de ingreso; 5) Dictado autónomo de establecer la regularidad en los estudios que establezcan las condiciones académicas exigibles y 6) Sostenimiento y régimen económico financiero

Es importante destacar que la Ley 27.204 es categórica en lo que respecta a que el ingreso a la universidad tiene carácter “libre e irrestricto” para todos aquellos que tengan diploma de estudios secundarios y excepcionalmente, los mayores de veinticinco (25) años que no reúnan esa condición, podrán ingresar siempre que demuestren, a través de las evaluaciones que tienen preparación o experiencia laboral acorde con los estudios que se proponen iniciar, así como aptitudes y conocimientos suficientes para cursarlos satisfactoriamente. “Este ingreso debe ser complementado mediante los procesos de nivelación y orientación profesional y vocacional que cada institución de educación superior debe constituir, pero que en ningún caso debe tener un carácter selectivo excluyente o discriminador”.

Lamarra (2018) clasifica los sistemas de acceso de las universidades en dos grandes grupos:

- a) Admisión sin exámenes
- b) Admisión con exámenes

a) Admisión sin exámenes: en este caso todos aquellos que efectúen el correspondiente trámite administrativo de inscripción tienen acceso a la institución. La misma puede establecer el dictado de cursos obligatorios u optativos o el cumplimiento de otras instancias internas, por ejemplo, tutorías, o ninguna de ellas.

b) Admisión con exámenes: el acceso a las instituciones se produce luego de la aprobación de algún tipo de instancia evaluativa. Se plantean dos opciones: el dictado por parte de la institución de algún curso de ingreso o la presentación del candidato de manera directa al examen (este es por ejemplo el único caso existente, el de la Universidad Favaloro).

La mayor parte de las universidades presentan modalidades de ingreso que plantean algún tipo de curso obligatorio y de exámenes (sean éstos de diagnóstico, eliminatorios, con modalidad promocional mediante parcial, etc).

El ingreso sin exámenes sólo se presenta en ciertas facultades o aún en carreras puntuales. Esto supone reconocer que es necesario introducir una mediación entre el segundo y el tercer nivel de educación, lo que las universidades resuelven mediante formas de nivelación de conocimientos y de introducción a la vida universitaria.

La limitación del número de vacantes (cupos) se establece sólo en un pequeño número de instituciones.

Los cursos que se organizan, por lo general, combinan asignaturas vinculadas con la carrera elegida y cursos de ambientación universitaria o vida universitaria. Se advierte una fuerte primacía de los cursos de formación general.

En las universidades de gestión privada, por su parte, existe también una variedad de situaciones aunque prima el dictado de cursos obligatorios (al menos en la mitad de las institu-

ciones), frecuentemente acompañados de exámenes no eliminatorios.

Sistema Científico Nacional

El Sistema Científico Nacional está constituido por las siguientes instituciones públicas que cumplen distintas funciones:

- Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas [CONICET)
- Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA)
- Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI)
- Comisión Nacional de Actividades Espaciales [CONAE)
- Consejo Interuniversitario Nacional (CIN)
- Consejo de Rectores de las Universidades Privadas (CRUP)
- Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA)
- Servicio Geológico Minero Argentino [SEGEMAR)
- Servicio Geológico Minero Argentino [SEGEMAR)
- Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero [INIDEP)
- Instituto Nacional del Agua [INA)
- Instituto de Investigaciones Científicas y Técnicas para la Defensa [CITEDEF)
- Administración Nacional de Laboratorios e Institutos de Salud [ANLIS)
- Instituto Antártico Argentino [IAA)
- Servicio de Hidrografía Naval [SHN)
- Servicio Meteorológico Nacional [SMN)
- El Instituto Geográfico Nacional (IGN)
- Instituto Nacional de Prevención Sísmica [INPRES)
- INVAP Sociedad del Estado

El **Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)** es el principal organismo dedicado a la promoción de la ciencia y la tecnología en la Argentina. Su misión es promover y ejecutar actividades científicas y tecnológicas en todo el territorio nacional y en las distintas áreas del conocimiento, a saber: Ciencias Agrarias, Ingeniería y de Materiales, Ciencias Biológicas y de la Salud, Ciencias Exactas y Naturales, Ciencias Sociales y Humanidades.

El CONICET forma, emplea y capacita investigadores en todas las disciplinas, con el objeto de favorecer la plena y permanente dedicación de los investigadores a la labor científica y tecnológica, estimular a todas las áreas que sean de interés nacional y fomentar la transferencia de los resultados de la investigación a la sociedad.

Según información actualizada al 2019, cuenta con 15 Centros Científicos Tecnológicos (CCT), 11 Centros de Investigaciones y Transferencia (CIT), un Centro de Investigación Multidisciplinario y más de 280 Institutos y Centros exclusivos del CONICET y de doble y triple dependencia con universidades nacionales y otras instituciones en los cuales se desempeñan más de 10 mil investigadores, más de 11 mil becarios de doctorado y postdoctorado, más de 2.600 técnicos y profesionales de apoyo a la investigación y aproximadamente

1.500 administrativos.

Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) es un organismo estatal descentralizado con autarquía operativa y financiera. Fue creado en 1956 y desde entonces desarrolla acciones de investigación e innovación tecnológica en las cadenas de valor, regiones y territorios para mejorar la competitividad y el desarrollo rural sustentable del país.

Sus esfuerzos se orientan a la innovación como motor del desarrollo e integra capacidades para fomentar la cooperación interinstitucional, generar conocimientos y tecnologías y ponerlos al servicio del sector a través de sus sistemas de extensión, información y comunicación. El resultado del trabajo del INTA le permite al país alcanzar mayor potencialidad y oportunidades para acceder a los mercados regionales e internacionales con productos y servicios de alto valor agregado.

El **Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI)** es un servicio público nacional de transferencia de tecnología, realiza investigaciones y desarrollos en tecnología industrial, para transferir esos conocimientos al sistema productivo, al sector empresario y a la sociedad en general, de forma tal de lograr el desarrollo sustentable. Como ente regulador de metrología legal, efectúa en todo instrumento de medición reglamentado la verificación periódica por sí o por terceros y la vigilancia de uso en todo el territorio de la Nación.

Su campo de acción comprende temáticas como alimentos; calidad, diseño, extensión y desarrollo; construcción, materiales y procesos; electrónica y metrología; química; recursos naturales y medio ambiente.

La **Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE)** es el único organismo del Estado Nacional competente para entender, diseñar, ejecutar, controlar, gestionar y administrar proyectos, actividades y emprendimientos en materia espacial en todo el ámbito de la República Argentina.

Su misión, como agencia especializada es proponer y ejecutar el Plan Espacial Nacional, considerado política de Estado, con el objeto de utilizar y aprovechar la ciencia y la tecnología espacial con fines pacíficos.

CONAE ha establecido que su objetivo estratégico global es completar el conocimiento, los usos y las aplicaciones involucradas en todas las etapas que conforman el “Ciclo de Información Espacial”, propendiendo de esta manera tanto a ampliar sus contenidos de información como a mejorar el manejo de las tecnologías requeridas en todos sus eslabones.

Por su parte, el **Consejo Interuniversitario Nacional (CIN)** es organismo no estatal que se sostiene, primordialmente, con los aportes que realizan sus miembros. Está integrado por los rectores o presidentes de las universidades nacionales y provinciales reconocidas por la Nación y nuclea un total de 55 instituciones universitarias alrededor de todo el país. Tiene funciones, esencialmente, de coordinación de políticas universitarias y promoción de políticas y actividades de interés para el sistema público de Educación Superior. Es, además, órgano de consulta obligada en la toma de decisiones de trascendencia para el sistema universitario. En cuanto a las actividades de investigación y desarrollo, la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación brinda incentivos a docentes investigadores, con el fin de fomentar en las universidades nacionales las tareas de I+D integradas a la docencia.

El **Consejo de Rectores de las Universidades Privadas (CRUP)** es el órgano de repre-

sentación y consulta para las entidades miembros y ante el Estado. Su función es representar en forma conjunta a todos los establecimientos autorizados, programar el planeamiento de la enseñanza universitaria privada y coordinar la labor con los órganos competentes del Ministerio de Educación y de los Consejos de Rectores de las Universidades Estatales y Provinciales.

En las universidades de gestión privada se realizan actividades de I+D y muchas de ellas mantienen convenios con el Estado nacional, que les brinda apoyo económico para financiar proyectos de investigación en distintas ramas del conocimiento

La **Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA)** es un organismo encargado de asesorar al Poder Ejecutivo Nacional en la definición de políticas de energía nuclear destinadas a brindar respaldo tecnológico a los diferentes sectores de la industria nacional.

Las actividades de la CNEA apuntan a cubrir la demanda de la sociedad vinculada al sector nuclear, principalmente en lo que respecta a la disponibilidad de radioisótopos para abastecer el mercado nacional en las áreas de la salud (diagnóstico y tratamiento) y la industria; la aplicación de las radiaciones en medicina, agricultura e industria; la consolidación de la opción nucleoelectrónica para producción de energía mediante el desarrollo de nuevos reactores y centrales y la mejora en el desempeño y extensión de la vida útil de las centrales nucleares de potencia en operación; la gestión de los residuos radiactivos y la restitución ambiental de la minería del uranio; la mejora del ambiente en los temas relacionados a la actividad, y la formación de recursos humanos de alta especialización científica y tecnológica.

El **Servicio Geológico Minero Argentino (SEGEMAR)** es el organismo científico tecnológico del Estado Nacional responsable de la producción de conocimientos e información geológica, tecnológica, minera y ambiental necesaria para promover el desarrollo sostenible de los recursos naturales no renovables, su aprovechamiento racional y la prevención de los riesgos naturales y antrópicos.

Está constituido por dos unidades especializadas: el Instituto de Geología y Recursos Minerales [IGRM] y el Instituto de Tecnología Minera [INTEMIN). A partir del conocimiento geológico y mediante la generación, gestión y procesamiento de información especializada, el SEGEMAR contribuye al descubrimiento y aprovechamiento de nuevas riquezas naturales [minerales, hidrocarburos, aguas subterráneas, recursos geotermales). En el campo de sus competencias presta asistencia tecnológica a las empresas mineras argentinas, especialmente a PyMEs, y actúa como laboratorio de referencia en los controles que el Estado debe realizar en el campo de la industria minera.

Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero (INIDEP) asesora a los organismos del Estado en el uso racional de los recursos sostenibles, sobre las tallas legales para la pesca, arte de pesca selectiva, la delimitación de zonas de veda y el eventual cierre de pesquerías tendientes a asegurar la sustentabilidad de los recursos pesqueros.

Para ello, efectúa estudios sobre la dinámica de poblaciones de peces, crustáceos y moluscos de interés pesquero. Del mismo modo, realiza investigaciones ambientales que incluyen aspectos físicos y químicos del mar, así como trabajos orientados al desarrollo de productos marinos destinados a la alimentación humana y de tecnologías para el cultivo de organismos marinos.

Además, investiga para el desarrollo de pesquerías alternativas y desarrolla tecnología de cultivo de organismos marinos y de procesamiento de productos de la pesca.

Instituto Nacional del Agua (INA) tiene por objeto satisfacer los requerimientos de estudio, investigación, desarrollo y prestación de servicios especializados en el campo del aprovechamiento, control y preservación del agua y del ambiente. En particular, brinda asesoramiento y presta servicios sobre temas de su especialidad a los sectores públicos y privados, promoviendo además la capacitación y la difusión del conocimiento en su área temática. El INA es el organismo nacional que abarca de manera integral los aspectos científicos y tecnológicos indispensables para la implementación y desarrollo de una política nacional en los diversos campos del agua, con particular énfasis en la asistencia técnica a las provincias, a los municipios y a las empresas que desean utilizar métodos actualizados para el mejor aprovechamiento de ese recurso vital.

El **Instituto de Investigaciones Científicas y Técnicas para la Defensa (CITEDEF)** es uno de los organismos de ciencia y tecnología del Ministerio de Defensa. Desarrolla una serie de proyectos que lo colocan a la vanguardia en investigación y tecnología a nivel regional y constituye el primer eslabón de la cadena productiva dentro de la industria de producción para la defensa mediante la implementación de planes, programas y proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico destinados prioritariamente a las Fuerzas Armadas, Fabricaciones Militares y la Fábrica Argentina de Aviones, enmarcados en las políticas científico – tecnológicas para la defensa asignadas por las autoridades competentes del Ministerio de Defensa.

La **Administración Nacional de Laboratorios e Institutos de Salud (ANLIS)** tiene como función entender en las políticas científicas y técnicas vinculadas con distintos aspectos sustantivos de las acciones sanitarias en el ámbito público. En este sentido, como institución de referencia en el sector salud, desarrolla y coordina acciones de prevención (en sus tres niveles) de la morbimortalidad causada por enfermedades infecciosas y con base genética y nutricional.

Asimismo, supervisa la elaboración y el control de calidad de productos biológicos, y la realización de investigaciones y desarrollos para mejorarlos o para generar nuevos. También coordina la investigación de los agentes etiológicos, las enfermedades con base genética y sus consecuencias en el medio ambiente y social.

El **Instituto Antártico Argentino (IAA)** es el organismo gubernamental que centraliza la planificación, coordinación y control de las actividades científicas que la República Argentina lleva a cabo en la Antártida Argentina.

Los proyectos de investigación abarcan diferentes áreas: Ciencias de la Atmósfera, Ciencias Biológicas, Ciencias de la Tierra, Ciencias del Mar, Gestión Ambiental, Programa Museo Antártico, Química Ambiental.

La responsabilidad primaria del **Servicio de Hidrografía Naval (SHN)** es entender en todos los asuntos relacionados con el mantenimiento del servicio público de seguridad náutica en las zonas de interés nacional, en la definición de la clase de balizamiento de la jurisdicción y de la zona de competencia de la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables, en la confección de las cartas náuticas oficiales, en la provisión de información para el conocimiento del factor geográfico, como así también prestar el servicio de conservación del instrumento

náutico para operaciones de la Armada, en la realización de estudios, exploraciones y trabajos de investigación en ciencias específicas y afines como también en la generación de la señal de la hora oficial Argentina, acorde con la misión y capacidades propias. Se aboca a la investigación y desarrollo en áreas como Oceanografía, Hidrografía, Astronomía, Balizamiento, Meteorología Marina y Cartografía.

El **Servicio Meteorológico Nacional (SMN)** es un organismo descentralizado que desarrolla su acción en el ámbito del Ministerio de Defensa. Su objetivo principal es observar, comprender, predecir el tiempo y el clima en el territorio nacional y zonas oceánicas adyacentes con el objeto de contribuir a la protección de la vida y la propiedad de sus habitantes y al desarrollo sustentable de la economía.

El **Instituto Geográfico Nacional (IGN)** es un organismo perteneciente al Ministerio de Defensa. Su principal objetivo es entender en la planificación, programación, ejecución, control, fiscalización y asesoramiento de la actividad geográfica, a nivel nacional, a fin de satisfacer los objetivos y políticas establecidas por el Poder Ejecutivo Nacional, contribuyendo a una eficaz definición y representación de la soberanía territorial argentina.

El IGN cuenta con investigadores, profesionales y técnicos cuyas especialidades son variadas y acordes a las diversas áreas de trabajo con las que cuenta el Instituto (geografía, geodesia, agrimensura, restitución, aumentación, sensores remotos, asimilación de datos y modelado numérico, digitalización, gravimetría).

El **Instituto Nacional de Prevención Sísmica (INPRES)** se ocupa de mitigar los efectos de los terremotos mediante el desarrollo y actualización de los Reglamentos Argentinos para Construcciones Sismorresistentes. La última generación de Reglamentos desarrollada por el INPRES se encuentra en vigencia a nivel nacional a partir de enero de 2013.

INVAP Sociedad del Estado es una empresa dedicada al diseño y construcción de sistemas tecnológicos complejos, con una trayectoria de más de 35 años en el mercado nacional y de más de 25 en la escena internacional. Su misión es el desarrollo de tecnología de avanzada en diferentes campos de la industria, la ciencia y la investigación aplicada, creando “paquetes tecnológicos” de alto valor agregado, tanto para satisfacer necesidades nacionales como para insertarse en mercados externos. Las principales actividades de INVAP se centran en las áreas Nuclear; Aeroespacial, Gobierno y Defensa; Industrial y Energías Alternativas y Sistemas Médicos.

Expansión de la Educación Superior

Instituciones Universitarias

El origen de la Educación Superior en Argentina se remite al año 1613, en el cual se comenzó a impartir cursos superiores en el Colegio Máximo que habían fundado los jesuitas unos años antes en la ciudad de Córdoba. Los historiadores han sostenido que este acto dio origen a la universidad más antigua del actual territorio argentino. Durante más de un siglo y medio se orientó casi exclusivamente a la enseñanza de la Teología. A finales del siglo XVIII incorporó la enseñanza del Derecho (Buchbinder, 2017).

Dos siglos más tarde, en 1821 cuando el ciclo revolucionario había concluido, se fundó la Universidad de Buenos Aires (UBA), aquí, la Teología ocupó un lugar secundario. La UBA se construyó a partir de la incorporación de un conjunto de escuelas existentes en la ciudad y que habían sido fundadas desde finales del siglo XVIII para resolver problemas concretos de la vida de la comunidad porteña integrada por comerciantes, navegantes y burócratas (Buchbinder, 2017).

Durante toda la primera mitad del siglo XIX, las dos universidades funcionaron de manera sumamente irregular y precaria, la ley no establecía sus funciones. A finales del siglo XIX, la universidad se ocupaba fundamental y casi exclusivamente de la formación profesional. Era la institución que certificaba, en nombre del estado, la aptitud de un individuo para el ejercicio de una profesión liberal. Formaban médicos, abogados e ingenieros y constituían instancias centrales para el ascenso social en una sociedad signada por procesos rápidos e intensos de movilidad social. En ellas se formó gran parte del personal político y burocrático de los Estados provinciales (Buchbinder, 2017).

La insatisfacción con la orientación profesionalista que no contribuía a consolidar una sólida conciencia nacional, a promover el desarrollo de la ciencia o a formar adecuadamente a la clase política promovieron iniciativas de cambio. Probablemente los más relevantes fueron la creación de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires en 1896 y, sobre todo, la fundación de la Universidad Nacional de La Plata en 1905. Los estudiantes se organizaron gremialmente a través de sus centros desde los primeros años del siglo XX. En Buenos Aires protagonizaron fuertes conflictos con las Academias, que permitieron una primera modificación de los estatutos en 1906 que suprimió el carácter vitalicio de sus integrantes y estableció que fueran electos a partir de la propuesta del cuerpo de profesores. Esta transformación amortiguó el nivel de los conflictos. Pero, en Córdoba, los estatutos no se modificaron. La resistencia de los académicos era aquí más sólida ya que se jugaba, entre otros aspectos, el acceso a la elite gobernante definida esencialmente por su condición doctoral. A principios de 1918, en el contexto signado por la elección del primer gobierno democrático encabezado por Hipólito Yrigoyen y por la crisis internacional desencadenada por la Primera Guerra Mundial se presentó la oportunidad. Los estudiantes cordobeses se rebelaron contra su arcaico gobierno universitario e iniciaron la gesta conocida hoy como la Reforma Universitaria (Buchbinder, 2017).

El peronismo impulsó un nuevo esquema legal para las universidades. Suprimió la autonomía y dispuso que los rectores fueran elegidos por el Poder Ejecutivo. El gobierno procuró que las instituciones no se transformasen en focos opositores y que manifestasen orgánica y públicamente su adhesión a algunas de sus medidas más polémicas. En el ámbito de las ciencias sociales y humanidades predominó una tónica conservadora, afín a sectores católicos pero no ultramontanos como habían sido los que predominaron en 1943. En la UBA surgieron Odontología, Arquitectura e Ingeniería a partir de divisiones de Medicina y Ciencias Exactas. A fines de la década de 1940 se dispuso la creación de la Universidad Obrera. El peronismo introdujo otras modificaciones sustantivas en la vida universitaria, garantizó la gratuidad y durante algunos años también el ingreso directo. Los años cincuenta presenciaron también, luego de fuertes resistencias, la creación de las universidades privadas (Buchbinder, 2017).

El gobierno militar propuso diversas estrategias hacia el mundo universitario, incluso llevó a cabo un fuerte ensayo de diversificación del sistema que incluyó la creación de casi una veintena de universidades públicas en provincias y centros urbanos del interior del país. Uno de los ejes de su estrategia estuvo centrado en el achicamiento de la matrícula a partir de la implementación de un sistema de examen de ingreso con cupos primero y luego a partir de la imposición de aranceles. Había medio millón de estudiantes universitarios en 1975, pero superaban apenas los cuatrocientos mil en 1983, con el agravante de que la participación del sector privado en la matrícula se incrementó durante esos años de un 10 a un 20 por ciento (Buchbinder, 2017).

Con el retorno de la democracia, en 1983, las universidades públicas recuperaron su autonomía basada en el cogobierno y la participación de los claustros. Se afirmó el principio de la gratuidad, el ingreso abierto y la matrícula comenzó un proceso de crecimiento acelerado en el que el sector público ocupó el papel central (Buchbinder, 2017).

La expansión institucional del sistema universitario argentino ha tenido momentos de fluctuación, vinculados al contexto político, tanto para la creación de las instituciones de gestión pública como para las de gestión privada.

Landinelli (2008) explica el crecimiento del sistema universitario en América Latina por la interacción de tres factores sociales y demográficos centrales: la mayor cobertura del nivel secundario de educación; la acelerada feminización de la matrícula; la necesidad de formar con mejores y mayores calificaciones a la población en correspondencia con la nueva organización y características de los mercados laborales. Estos elementos dinamizaron la expansión institucional a nivel territorial, como así también la aparición de nuevos formatos universitarios y de nuevos regímenes legales.

Acinelli y Macri (2015) distinguen tres períodos de expansión en el siglo XX motorizados por la creación de universidades nacionales. El primero, en la década del '70, en el que se crearon 14 universidades siguiendo el modelo de las universidades regionales europeas para las cuales la oferta académica estaba pensada en función del impacto que podía producir sobre las estructuras sociales y económicas de la región. La política universitaria estaba orientada hacia el planeamiento de los recursos humanos y los beneficios que podían generar para el desarrollo local (Acinelli y Macri, 2015).

En el segundo período, desde 1989 hasta la sanción de la Ley de Educación Superior en agosto de 1995 se crearon un número importante de instituciones universitarias. Se autorizaron diecinueve (19) universidades y dos (2) institutos universitarios privados, total: veintiuna (21) nuevas instituciones privadas; se crearon por la acción legislativa nueve (9) universidades nacionales en el ámbito nacional: 6 (seis) universidades en el conurbano bonaerense -las universidades de La Matanza (1989), Quilmes (1989), General Sarmiento (1993), General San Martín (1992), Tres de Febrero (1995) y Lanús (1995)- y fuera de la provincia de Buenos Aires, la Universidad Nacional de Villa María (1995), en la provincia de Córdoba (Acinelli y Macri, 2015); dos más por vía de nacionalización de universidades provinciales, -la de La Rioja y la de la Patagonia Austral-, y 3 institutos universitarios estatales dentro de un régimen especial para las Fuerzas Armadas (Perez Rasetti, 2014).

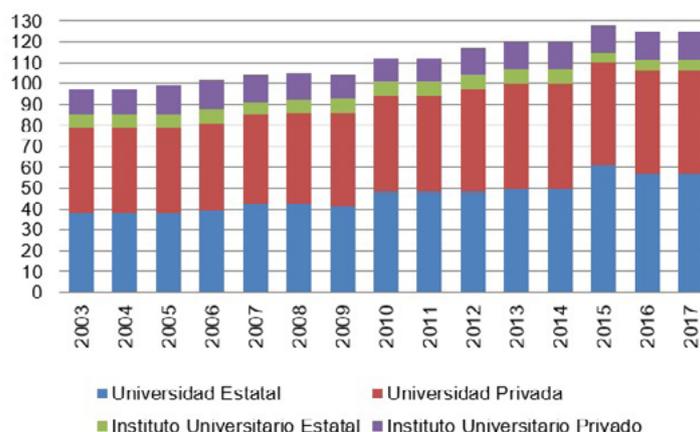
Las nuevas casas de altos estudios desde 1995 hasta 2003 son sólo cuatro. Dos universidades en 2002 (Universidad Nacional de Chilecito y del Noroeste de la Provincia de Buenos

Aires) y tres institutos universitarios, uno en el régimen de universidades nacionales (IUNA) y 2 de fuerzas de seguridad (Gendarmería y Seguridad Marítima) (Perez Rasetti, 2014). Entre las instituciones de gestión privada que se crean posteriormente figuran la Universidad Blas Pascal (UBP), la Universidad Empresarial Siglo 21 y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). En todos estos casos, la oferta formativa llega a distintas localidades del país a través de los campus virtuales, independientemente de la región de pertenencia de la institución.

Por último, en el año 2009 se crearon otras cinco universidades nacionales en el conurbano bonaerense: Universidades Nacional de Moreno, Universidades Nacional de Oeste (con cabecera en Merlo), Universidades Nacional de Avellaneda, Universidades Nacional Arturo Jauretche (con base en Florencio Varela), Universidades Nacional de José C Paz (Acinelli y Macri, 2015). Las Universidades Nacionales de Hurlingham, Scalabrini Ortiz y Universidad Nacional Guillermo Brown fueron creadas en 2014 y 2015.

La expansión institucional se puede observar en el siguiente gráfico, en el cual se manifiesta un crecimiento importante en los 15 años representados, con crecimiento de 97 a 125 instituciones (+29%). En cuanto a la representación de las instituciones estatales, pasó de 45% en 2003 a 50.4% en 2017.

Gráfico N° 6: Evolución del número de Universidades Nacionales e Institutos Universitarios, según sector de gestión. Argentina, 2003-2017



Fuente: ME. Secretaría de Políticas Universitarias de Argentina. Anuarios 2003-2017

Paredes (2017) plantea un interrogante. Sin dudas que esta expansión nos permite afirmar que el sistema ha cambiado, ha crecido, se ha diversificado, se ha multiplicado, se ha expandido geográficamente, pero ¿se ha democratizado? La investigadora despliega argumentos en relación a la pregunta:

Primer argumento: más universidades significa más oferta, pero como lo que se da es una reiteración de los modelos pedagógicos-organizacionales que no contemplan la incorporación de la diversidad estudiantil y no existen programas que puedan compensar las carencias culturales de estos contextos sociales, y se mantienen las experiencias formativas tradicionales, se va operando un proceso de empobrecimiento, de deterioro de la experiencia formativa en la universidad. Dicho de otra manera, hay inclusión pero a costa de la calidad (Paredes, 2017).

Segundo argumento: más universidades significa más oferta, esto produce más incorporación de sectores sociales que tradicionalmente no se incorporaban y la inclusión se pierde, por la deserción (Paredes, 2017).

Tercer argumento: lo que importa es la incorporación de nuevos públicos, eso es ya en sí mismo democratización de la educación universitaria. Interesa la inclusión ya que en sí misma produce una experiencia formativa relevante (Paredes, 2017).

Sostener que la educación superior es un derecho requiere de intervenciones políticas nacionales, políticas institucionales y experiencias áulicas que hagan de este derecho un logro académico de cada uno de los estudiantes que ingresan a nuestras instituciones de educación superior. Esto implica auto crítica profesional docente que renueve las estrategias de enseñanza y aprendizaje acorde a las necesidades formativas de los estudiantes. Porque habrá una simulación de democratización si persisten las desigualdades encubiertas en ofertas formativas diferentes para diferentes sectores sociales y se diluye su papel fundamental en la producción de ciencia y técnica al servicio de la sociedad (Paredes, 2017).

En el proceso de expansión se verifica una tendencia a la creación de instituciones universitarias en provincias, ciudades y localidades pequeñas del interior del país y el conurbano bonaerense, donde no existía oferta local de educación universitaria o bien la demanda se cubría con la oferta de educación superior no universitaria. Estas acciones se sucedieron en el marco de una política de gobierno centrada en la idea de crecimiento con inclusión social (Marquina y Chiroleu, 2015).

Pérez Rasetti (2012) vincula la expansión de la Educación Superior con dos líneas discursivas con el objetivo de captar nuevos estudiantes: la “internacionalización” y la “vecinalización”, -“vecina” del estudiante-. A su vez esta universidad de “proximidad” responde a dos lógicas: la de la inclusión y la del mercado. La información oficial muestra que la expansión territorial del sistema se corresponde con la incorporación de “nuevos estudiantes” gracias a las ofertas de proximidad.

Otro factor que sin duda ha tenido incidencia en el desarrollo acelerado del sistema universitario argentino entre 2000 y 2015, es el crecimiento de la educación a distancia. Entre las universidades actualmente con mayor oferta de carreras a distancia dentro del subsistema estatal están la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ), la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF) y la Universidad Nacional del Litoral (UNL). Entre las instituciones de gestión privada figuran la Universidad Blas Pascal (UBP), la Universidad Empresarial Siglo 21 y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). En todos estos casos, la oferta formativa llega a distintas localidades del país a través de los campus virtuales, independientemente de la región de pertenencia de la institución.

La ampliación de la oferta académica universitaria no estuvo orientada por políticas que planifiquen y articulen la oferta de las instituciones, lo que razonablemente se deduce de la superposición de la oferta académica que se verifica en las diferentes regiones.

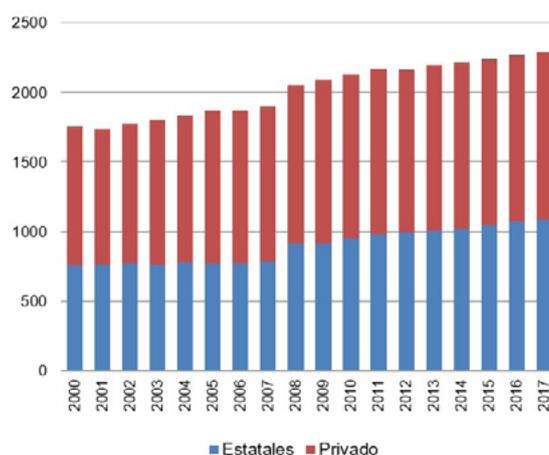
Instituciones de Educación Superior (no Universitarias)

La educación superior en la Argentina es un sistema binario, cuya especificidad radica en

que la mayor oferta educativa del nivel superior no universitario se concentra en la formación docente. Como consecuencia, el nivel superior de educación ofrece una variedad de instituciones que difieren en la calidad y en sus misiones específicas. Así se desarrolló una fragmentación costosa y conspirativa contra el funcionamiento eficiente del conjunto del nivel superior de educación debido a que los sectores que lo conforman nunca establecieron canales de articulación entre los distintos tipos de formación que el nivel superior brindaba (universitaria y no universitaria) y nunca se reciclaron las ofertas educativas ya instaladas (Mollis, 2008).

Según información oficial, el número de instituciones de Educación Superior creció en el periodo, con mayor intensidad a partir del año 2008. En el año 2000 existían 1754 instituciones (43% estatales) y ese número fue creciendo hasta llegar a 2290 en el año 2017 (47% estatales), representando un aumento del 30.6% en el periodo.

Gráfico N° 7: Evolución del número de Instituciones de Educación Superior (no Universitarias),



Fuente: ME. DINIECE. <https://www.argentina.gob.ar/educacion/planeamiento/info-estadistica/anuarios>

Se presentan en el sistema problemas que surgen por la superposición y desarticulación de la oferta en la Educación Superior en Argentina (Mollis, 2008):

- El conjunto de instituciones universitarias y no universitarias, no funciona como un “sistema” con partes articuladas entre sí. El problema no es la “diversidad” de ingresos universitarios y de oferta, sino la falta de planeamiento conjunto y la falta de articulación entre el nivel secundario y el pos secundario.
- La falta de una estructura adecuada a la demanda social creciente por la educación superior.
- La coexistencia de diferentes sistemas de ingreso en la Educación Superior. En general los países que tienen sistemas de educación superior con instituciones diversas, tienen diversas políticas de ingreso (Mollis, 2008).

Instituto Nacional de Formación Docente (INFD)

Se crea por Ley 26.206/2006 en su artículo 76. — Créase en el ámbito del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología el Instituto Nacional de Formación Docente como organismo responsable de:

- a) Planificar y ejecutar políticas de articulación del sistema de formación docente inicial y continua.
- b) Impulsar políticas de fortalecimiento de las relaciones entre el sistema de formación docente y los otros niveles del sistema educativo.
- c) Aplicar las regulaciones que rigen el sistema de formación docente en cuanto a evaluación, autoevaluación y acreditación de instituciones y carreras, validez nacional de títulos y certificaciones, en todo lo que no resulten de aplicación las disposiciones específicas referidas al nivel universitario de la Ley N° 24.521.
- d) Promover políticas nacionales y lineamientos básicos curriculares para la formación docente inicial y continua.
- e) Coordinar las acciones de seguimiento y evaluación del desarrollo de las políticas de formación docente inicial y continua.
- f) Desarrollar planes, programas y materiales para la formación docente inicial y continua y para las carreras de áreas socio humanísticas y artísticas.
- g) Instrumentar un fondo de incentivo para el desarrollo y el fortalecimiento del sistema formador de docentes.
- h) Impulsar y desarrollar acciones de investigación y un laboratorio de la formación.
- i) Impulsar acciones de cooperación técnica interinstitucional e internacional.

Artículo 77. — El Instituto Nacional de Formación Docente contará con la asistencia y asesoramiento de un Consejo Consultivo integrado por representantes del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, del Consejo Federal de Educación, del Consejo de Universidades, del sector gremial, de la educación de gestión privada y del ámbito académico.

ARTICULO 78. — El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, en acuerdo con el Consejo Federal de Educación, establecerá los criterios para la regulación del sistema de formación docente y la implementación del proceso de acreditación y registro de los institutos superiores de formación docente, así como de la homologación y registro nacional de títulos y certificaciones.

Inclusión educativa universitaria

En Argentina, el Consejo Federal de Educación en la resolución 155 del 2011 define el concepto de inclusión: *“La inclusión consiste en transformar los sistemas educativos y otros entornos de aprendizaje para responder a las diferentes necesidades de los/as alumnos/as. Ello implica que hay tiempos distintos, estrategias diferentes y recursos diversos para el aprendizaje de todos/as los alumnos/as. En este marco, las necesidades de los/as alumnos/as son vistas como necesidades de la institución y las diferencias están dadas por los estilos, ritmos o motivaciones para el aprendizaje”* (CFE, 2011).

Considerar la inclusión educativa universitaria implica tener en cuenta las oportunidades existentes en términos del acceso de la población a la ES y también en relación con la capacidad de los y las jóvenes pertenecientes a distintos sectores socioeconómicos de permanecer en las instituciones educativas y graduarse. Las dimensiones del concepto de inclusión social en la ES bajo análisis comprenden entonces la equidad en el acceso, la participación y la graduación. En segundo lugar, estos indicadores se analizan dentro de un contexto particular de políticas de ES e institucionales puestas en marcha bajo gobiernos democráticos en los últimos treinta años con el fin de mejorar la inclusión social (García de Fanelli, 2014).

La equidad en el acceso, la participación y la graduación en la ES argentina no son equivalentes a los logros alcanzados en cuanto a la cobertura y la ampliación de la oferta institucional. Los niveles de abandono son elevados y afectan en particular a los jóvenes de los sectores socioeconómicos de menores ingresos, y se encuentra asociado con el capital cultural de la familia y con las posibilidades de los jóvenes de haber accedido a educación de calidad en el nivel medio.

Frente a esta situación de inequidad en los logros en el nivel superior, cabe analizar en qué medida se han puesto en marcha en las últimas décadas, políticas públicas que apunten más directamente a la inclusión social. El eje que marca la política universitaria en este período es “la inclusión”, la cual aparece reflejada en el programa de Bienestar Universitario y las Becas universitarias (para carreras Tic y las Becas del Bicentenario), este último incluye tutorías para atender la deserción. Por último, otro eje es el de la “internacionalización”, al respecto existen distintos programas pero que no implicarían una política integrada (Accinelli y Macri, 2015).

Las tutorías constituyeron uno de los componentes financiados, especialmente en uno de los programas, el Proyecto de Mejoramiento de la Enseñanza de las Ingenierías. Otra línea de financiamiento de este Programa de Calidad que impulsó la incorporación de las tutorías en las universidades ha sido el Proyecto de Apoyo para el Mejoramiento de la Enseñanza en diferentes carreras.

Programas de la Secretaría de Políticas Universitarias

- Proyectos de Mejoramiento de la Enseñanza

Los proyectos destinados a mejorar la enseñanza estuvieron direccionados a diferentes carreras y/o áreas, como se puede observar en el siguiente cuadro:

Tabla N°1: Proyectos de mejoramiento de la enseñanza universitaria.

| Nombre | Carrera | Periodo | # Universidades beneficiarias |
|---------------|-----------------------|-----------|-------------------------------|
| PROMAGRO | Agronomía | 2007-2019 | 25 |
| PROMARQ | Arquitectura | 2010-2012 | 9 |
| PROMED | Medicina | 2011-2014 | 12 |
| PROMEI I Y II | Ingeniería | 2005-2010 | 137 |
| PROMFYB | Farmacia y Bioquímica | 2008-2010 | 22 |
| PROMOD | Odontología | 2011-2014 | 7 |
| PROMVET | Veterinaria | 2009-2011 | 11 |

Fuente: Sistema de consulta de Estadísticas Universitarias. <http://estadisticasuniversitarias.me.gov.ar/#/seccion/4>

• Apoyo mejoramiento de la enseñanza

Acciones complementarias a las Becas Bicentenario: articulación Universidad-Escuela Media, actualización de la planta docente de 1º año, equipamiento, software y bibliografía para mejorar la formación práctica. 2009-2011

Formación de técnicos informáticos: apoyo a carreras vinculadas. Consolidación de planta docente, reformulación de planes de estudio, mejora de equipamiento y otros recursos. 2007-2010.

PACENI: carreras de grado de Ciencias Exactas y Naturales, Económicas e Informáticas. Mejora de la enseñanza, índices de retención y rendimiento académico en 1º año. 2009-2011.

PROHUM: carreras en Ciencia Humanas. Seguimiento de alumnos y graduados, capacitación de personal administrativo y técnico, reformulación de planes y estrategias de aprendizaje. 2010-2012.

PROSOC: carreras de Ciencias Sociales (Sociología, Política, Comunicación y Trabajo Social). Gestión y seguimiento de alumnos y graduados, reformulación de planes y estrategias de aprendizaje. 2008-2010.

PROSOC RRHH: carreras en Ciencias Sociales. Incremento dedicación planta docente. 2010-2012.

• Proyectos de articulación INFD-SPU

Proyecto de mejora de la Formación Docente inicial para el Nivel Secundario: impulsar la integración y articulación del sistema de formación docente, con el propósito de afianzar la

• Becas

Existen dos programas principales: el Programa Nacional de Becas Universitarias (PNBU) creado en 1996 y el Programa Nacional de Becas Bicentenario (PNBB) puesto en marcha en el 2008. Por su parte, el Programa Nacional de Becas Universitarias (PNBU) está dirigido a estudiantes de universidades nacionales provenientes de hogares en situación de pobreza estructural. A partir de 2000 incorpora líneas especiales de ayuda a indígenas y discapacitados para reducir la incidencia de factores discriminatorios.

Las becas PNBU (Res Ministerial N° 464/96) tienen por finalidad promover la igualdad de oportunidades facilitando el acceso y permanencia de alumnos de escasos recursos económicos y buen desempeño académico en los estudios de grado. Se solicitan requisitos socioeconómicos (ingresos del grupo familiar, situación de familia, pertenencia a grupos prioritarios: discapacitados, miembros de comunidades indígenas) y académicos (se exige un número de materias aprobadas según el año de cursado), priorizándose los primeros sobre los segundos. Los destinatarios son alumnos universitarios que cursen una carrera de grado presencial en Universidad o Instituto Nacional, que no estén cursando el último año, ni adeudar finales o tesis, o tener título previo de grado.

A fines de 2009 se crea además el Programa Nacional de Becas Bicentenario (PNBB) que supone el establecimiento de una política que, a través de la ayuda económica, busca orientar la matrícula hacia carreras prioritarias para el país. Busca estimular el acceso, la permanencia y la graduación de alumnos provenientes de hogares de bajos ingresos a carreras (universitarias, no universitarias, de grado o tecnicaturas) consideradas estratégicas para el desarrollo económico y productivo del país. Los destinatarios son egresados de escuelas técnicas de gestión estatal y egresados del nivel secundario común de gestión estatal que provengan de hogares de bajos ingresos (sin adeudar materia).

Programa Nacional de becas TIC´S, para estudiantes de carreras de grado del área de las tecnologías de la información y comunicación, en Universidad Nacional, Provincial o Instituto Universitario.

Becas PROG.R.ES.AR

De manera complementaria a las becas anteriores, por Decreto 84/2014 se establece el Programa PROG.R.ES.AR (Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos), consistirá en una suma de dinero, no contributiva y mensual. El objeto del Programa es el de generar oportunidades de inclusión social y laboral a través de acciones integradas que permitan capacitar a los jóvenes entre dieciocho (18) y veinticuatro (24) años de edad inclusive con el objeto de finalizar la escolaridad obligatoria, iniciar o facilitar la continuidad de una educación superior y realizar experiencias de formación y/o prácticas calificantes en ambientes de trabajo. El programa se creó a cargo de la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES), quedando facultada para dictar las normas interpretativas,

complementarias y aclaratorias necesarias para su implementación.

Quedaron excluidos de la prestación mencionada los jóvenes entre dieciocho (18) y veinticuatro (24) años de edad inclusive, cuando sus ingresos o los del grupo familiar que integran, sean superiores al Salario Mínimo, Vital y Móvil.

Según el Art. 3° del Decreto 84: Para acceder a la prestación del programa, se requerirá:

- a) Acreditar identidad, mediante Documento Nacional de Identidad.
- b) Ser argentino nativo o naturalizado o residente con una residencia legal en el país no inferior a CINCO (5) años previos a la solicitud.
- c) Acreditar la asistencia a una institución educativa de gestión estatal o a centros de formación acreditados ante el MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, al momento de la solicitud y su continuidad en los meses de marzo, julio y noviembre de cada año.
- d) El titular deberá presentar una declaración jurada al momento de la solicitud relativa al cumplimiento de los requisitos exigidos por el presente y anualmente deberá presentar un certificado que acredite que se han realizado los controles de salud que a tales efectos se establezcan.

La ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL podrá verificar la asistencia efectiva a los establecimientos educativos o centros de formación por parte de los titulares de la prestación.

A partir de la solicitud y la presentación del certificado de inscripción o de alumno regular, se liquidará una suma igual al ochenta por ciento (80%) del monto previsto en el artículo 4° que se abonará mensualmente a los titulares a través del sistema de pagos de la ANSES. El veinte por ciento (20%) restante será abonado una vez que acredite la asistencia a la entidad educativa en los meses de marzo, julio y noviembre de cada año.

Si el titular concurre a establecimientos en los cuales se imparte educación terciaria o universitaria deberá acreditar junto con el certificado del mes de noviembre, la aprobación de una cantidad mínima de materias. La falta de presentación de la documentación o el incumplimiento de alguno de los requisitos de escolaridad o salud producirá la pérdida del derecho al cobro del veinte por ciento (20%) reservado y la suspensión de la prestación.

Por Resolución 19-E/2018 del Ministerio de Educación cambió la dependencia del Programa de ANSES al Ministerio de Educación, con algunos pequeños cambios.

Becas Progresar para cursos de formación profesional, para jóvenes entre 18 y 24 años que estén realizando cursos de formación profesional seleccionados por el Ministerio de Educación.

Para jóvenes que cumplan estos requisitos:

- Tener entre 18 y 24 años. No se tendrá en cuenta la edad máxima en caso que se trate de un estudiante con discapacidad y posea el Certificado Único de Discapacidad vigente al momento de la inscripción.
- La suma de tus ingresos y los de tu grupo familiar no debe superar 3 salarios

mínimos, vitales y móviles.

- Ser argentino nativo o naturalizado con DNI.
- No cobrar planes sociales nacionales, provinciales o municipales.

La beca es durante 10 cuotas por ciclo lectivo de \$1.250 por mes.

Se percibe el 80% mensualmente y el 20% restante si cumpliste con los requisitos de aprobación del curso.

En relación con los estudiantes entre 18 y 24 años que se encuentren realizando una carrera universitaria, terciaria o de formación docente.

La edad podrá extenderse para estudiantes avanzados en la carrera hasta 30 años. En el año 2019 en educación superior las becas son de \$1600 a \$4900 para estudiantes de carreras universitarias o terciarias y el monto de las becas de \$5300 a \$7400 son para el fomento de la formación docente en áreas estratégicas.

Tabla N°2: Presupuesto, gasto efectivo y cantidad de becas del Programa PROGRESAR

| Año | Presupuesto | | | Gasto | | | Cobertura personas | | |
|------|----------------|-------------|------|---------------|-------------|------|--------------------|-------|------------|
| | Ar\$ | US\$ | %PBI | Ar\$ | US\$ | %PBI | Efectiva | % Pob | Programada |
| 2014 | 2.500.000.000 | 309.586.942 | 0,05 | 2.358.000.000 | 292.002.404 | 0,05 | 487.883 | 1,14% | 338.741 |
| 2015 | 7.170.433.599 | 803.900.522 | 0,12 | 6.868.212.335 | 770.017.518 | 0,12 | 696.494 | 1,61% | 567.196 |
| 2016 | 9.180.939.752 | 628.723.294 | 0,11 | 9.045.301.222 | 619.434.582 | 0,11 | 809.752 | 1,85% | 861.262 |
| 2017 | 5.519.941.000 | 333.275.293 | 0,05 | 8.156.877.300 | 492.484.552 | 0,08 | | | |
| 2018 | 9.894.085.000 | | | | | | | | |
| 2019 | 10.089.905.571 | | | | | | | | |

Fuente: <https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=89>

La mayor inversión en dólares en PROGRESAR fue en el año 2015 y en segundo lugar el año 2016, que mantuvo el porcentaje de PBI (0,12-0,11), alcanzando un porcentaje menor al 2% de la población. En el año 2017 bajó mucho lo presupuestado, aunque el gasto fue del 0,08% del PBI. En el año 2018 dejó de depender de ANSES y la información no está completa. Tampoco se dispone de la información desagregada por nivel educativo.

El objetivo del Programa es que el monto a otorgar en carácter de subsidio a los jóvenes contribuya con el acceso o conclusión de los estudios en cualquier nivel. Dado el diseño de esta política, lo más probable es que pueda tener efecto sobre el acceso y eventualmente la permanencia, pero con resultados inciertos respecto del rendimiento académico y la finalización de los estudios de nivel superior.

Otras acciones a destacar en el periodo 2003-2015 son: la recomposición de la política salarial y el presupuesto universitario, incluyendo el desarrollo de la investigación y la tecnología; política de desarrollo de la infraestructura; la creación del Ministerio de Ciencia y Tecnología; política fuerte tendiente a recuperar la Educación Técnica Profesional, la educación superior de formación docente y la evaluación de carreras de grado que se producen en el marco de procesos de financiamiento de los planes, producto de las acreditaciones como espacios para la mejora.

Bibliografía

- Accinelli, Adriana y Macri, Alejandra (2015). LA CREACIÓN DE LAS UNIVERSIDADES NACIONALES DEL CONURBANO BONAERENSE: ANÁLISIS COMPARADO DE DOS PERÍODOS FUNDACIONALES. Revista Argentina de Educación Superior (RAES) ISSN 1852-8171 / Año 7/ Número 11
- Banco Mundial. <https://datos.bancomundial.org/indicador/SE.XPD.TOTL.GD.ZS>
- Biblioteca Nacional de Maestros (S/F) Memoria e historia de la educación argentina. http://www.bnm.me.gov.ar/proyectos/medar/historia_investigacion/index.php
- Buchbinder, Pablo (2017). Las universidades en la Argentina: una brevísima historia. En BUSCO MI DESTINO. La Universidad como derecho. Revista del Plan Fénix año 8 número 65.
- CEPAL. Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe. <https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=89>
- Chiroleu, Adriana (2018). DEMOCRATIZACIÓN E INCLUSIÓN EN LA UNIVERSIDAD ARGENTINA: SUS ALCANCES DURANTE LOS GOBIERNOS KIRCHNER (2003-2015). Universidad Nacional de Rosario (UNR), Rosario - Argentina EDUR • Educação em Revista. 2018; 34:e176003 DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0102-4698176003>
- CONDENANZA, L.M. (2012). Ley Federal de Educación - Ley de Educación Nacional: Un análisis desde la Educación Ambiental. Tesis de grado. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. En Memoria Académica. Disponible en: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.1277/te.1277.pdf>
- Consejo Federal de Educación de la República Argentina (2011). Resolución CFE n.º 155/11.
- FERNÁNDEZ LAMARRA, N. (2002) La educación superior en la Argentina. Buenos Aires: s/d.
- García de Fanelli, Ana (2014). Inclusión social en la educación superior argentina: indicadores y políticas en torno al acceso y a la graduación. Pág. Educ. [online]. 2014, vol.7, n.2, pp.124-151.
- GIMÉNEZ, G. y DEL BELLO, J. C. (2018) "La Ley 24.521 de Educación Superior. Su impacto modernizante y la necesaria nueva agenda de política pública universitaria" En Osvaldo Barsky... [et al.] La Ley de Educación Superior: impactos, desafíos e incertidumbres Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo. pp 51 – 84
- HERBÓN A., ROMÁN C. y RUBIO, M. E. Transformación del Sistema Educativo en Argentina a partir de la nueva Ley Federal de Educación. <http://www.apdh-argentina.org.ar/ley.federal.de.educacion>
- INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010.
- JACINTO, C. (2015) Nuevas lógicas en la formación profesional en Argentina Redefiniendo lo educativo, lo laboral y lo social, en Revista Perfiles Educativos, nº37. pp: 120-137.
- Landinelli, Jorge; Figueiredo, Antonio; Mollis, Marcela; Manigat, Sabine y Mato, Daniel (2008). Escenarios de diversificación, diferenciación y segmentación de la educación superior en América Latina y el Caribe.
- LORCA, J. (11 de mayo de 2016) Un fallo a favor del ingreso restringido. Página 12. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-299074-2016-05-11.html/>
- MATURO, Y. D. (2014) La educación técnica en Argentina: de la "reforma educativa" - década de los 1990 - a la ley de educación técnico profesional. En revista Existus, Vol 4, Nº1. pp: 95-109.
- MCE y OEI (Ministerio de Cultura y Educación de Argentina y Organización de Estados Iberoamericanos)

(1993) SISTEMA EDUCATIVO Nacional de Argentina, Ministerio de Cultura y Educación de Argentina y Organización de Estados Iberoamericanos. [informe realizado por Darío Pulfer (et. al.)].- Buenos Aires, 1993

Ministerio de Educación. Sistema de consulta de Estadísticas Universitarias. <http://estadisticasuniversitarias.me.gov.ar/#/seccion/4>

Ministerio de Educación. DINIECE. <https://www.argentina.gob.ar/educacion/planeamiento/info-estadistica/anuarios>

Menéndez, Mariano; Gurmendi, María de Lujan (2013). Sistemas para la toma de decisiones en el ámbito universitario. Consorcio SIU, Recuperado febrero 2019 en <https://www.siu.edu.ar/documentos-de-interes/>

Mollis, Marcela (2008). LAS REFORMAS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN ARGENTINA PARA EL NUEVO MILENIO. Avaliação, Campinas; Sorocaba, SP, v. 13, n. 2, p. 509 532.

Paredes, Silvia María (2017). EXPANSIÓN y TRANSFORMACIÓN DEL SISTEMA UNIVERSITARIO EN LA ARGENTINA. En BUSCO MI DESTINO. La Universidad como derecho. Revista del Plan Fénix año 8 número 65.

Perez Rasetti, Carlos (2014). La expansión de la educación universitaria en argentina: políticas y actores. Revista Integración y conocimiento, Nº 2.

Puiggros, Adriana (2003) Qué pasó en la educación: breve historia desde la conquista hasta el presente .- 1ª ed.- Buenos Aires.

Rama, Claudio (2006). La tercera reforma de la educación superior en América Latina y el Caribe. Revista Educación y Pedagogía, vol. XVIII, núm. 46

Sánchez Martínez Eduardo (2003) La legislación sobre Educación Superior en Argentina. Entre rupturas, continuidades y transformaciones. Documentos de Trabajo Nº 102. Universidad de Belgrano.

SOLARI, M. H. (1991) Historia de la educación argentina. Editorial Paidós

CAPÍTULO 3



BRAZIL



AUTORES:

ARAÚJO, Ana Cláudia Uchôa.

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará - IFCE.

CASTRO, Jarbiani Sucupira Alves de.

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará - IFCE.

CRUZ, Hobson Almeida.

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará - IFCE.

GALLINDO, Érica de Lima.

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará - IFCE.

MACIEL, Ana Leila Freitas.

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará - IFCE.

PINTO, Marialva Moog.

Universidade da Região de Joinville – Univille.

RIBEIRO, Sonia Maria.

Universidade da Região de Joinville – Univille.

Educação no Brasil

Características do país

O Brasil é um país de dimensões continentais, que se divide em cinco regiões administrativas: norte, sul, centro-oeste, nordeste e sudeste. Conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no ano de 2019, o Brasil possui uma população de 209.932.981 habitantes.

Numa escala mundial, o Brasil é o quinto país em ocupação territorial do planeta, possuindo 8.516.000 km² divididos em 27 unidades federativas e 5.570 municípios. O Brasil é o maior país da América do Sul, fazendo fronteira com Argentina, Bolívia, Colômbia, Guiana, Guiana Francesa, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela.

Figura N°1: Posición Geográfica de la República Federativa de Brasil



Fonte: IBGE (2019)

Aspectos físicos

No que diz respeito à geografia, o país se destaca por abrigar uma diversidade de biomas: amazônia, cerrado, caatinga, mata atlântica, pantanal e pampa. Sua fauna e flora são o reflexo destes biomas e ambas são um atrativo para o turismo interno e externo. Cumpre ainda destacar que a Floresta Amazônica ocupa cerca de 49% do território brasileiro, sendo uma das três maiores florestas tropicais do mundo. E, além disso, está presente nos seguintes países: Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Guiana Francesa, Peru, Suriname e

Venezuela.

O Brasil possui um litoral de 7.491 quilômetros de extensão, banhado pelo oceano atlântico, composto por praias, ilhas, arrecifes e baías. No tocante à rede hidrográfica, conta com uma numerosa quantidade de rios, perenes e temporários, sendo que os primeiros, em sua grande parte, são caudalosos e comuns em regiões brasileiras de clima quente e úmido, enquanto os perenes são próprios da região nordestina, de clima semiárido. Pode-se destacar como os maiores rios do país em extensão, dentre outros, o Rio Amazonas, o Rio Madeira, o Rio Paraná, o Rio Purus e o Rio São Francisco.

No que tange ao relevo, tem uma formação antiga, com a presença de planícies, planaltos e depressões, não havendo incidência vulcânica.

Em relação ao clima, o país apresenta estas variações: equatorial, tropical, semiárido, tropical de altitude, tropical atlântico e subtropical. Todas elas estão associadas à diversidade de relevos que o país abriga, dentre outras características.

Características populacionais

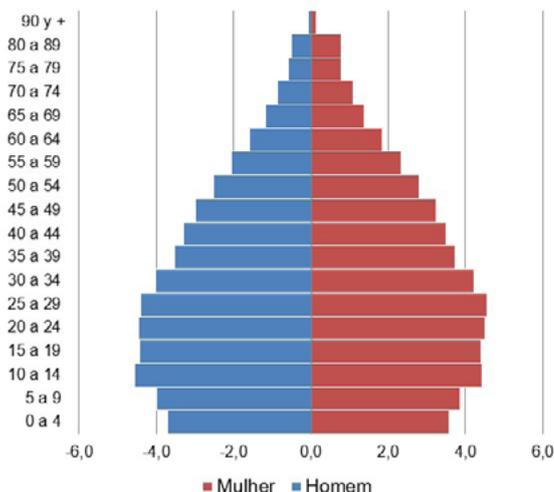
No aspecto social, o país tem uma população diversificada, marcada pela variedade étnico-racial, resultado do processo colonizador europeu e do acolhimento no país de imigrantes dos mais diferentes países. Esta população, por sua vez, se concentra na faixa litorânea, em virtude da crescente urbanização iniciada ainda nos fins da primeira metade do século XX. Acrescenta-se o fato de que está estratificada em diferentes níveis sociais e econômicos, evidenciando as diferenças que ainda a marcam.

A partir do século XX, até os anos 1960, a população passou por um grande crescimento. Após esse período, em função da urbanização e da industrialização e do conseqüente ingresso da mulher no mundo do trabalho, a taxa de natalidade passou a se reduzir. A densidade populacional ainda é baixa, com apenas 22,43 habitantes por quilômetro quadrado, conforme o último censo populacional do IBGE (2010). No que tange ao adensamento populacional, a cidade de São Paulo, situada na região sudeste do Brasil, é a que possui o maior contingente de pessoas, concentrando cerca de 6% da população brasileira, o que equivale a aproximadamente 11,89 milhões de habitantes.

Em termos de distribuição da população por sexo, o Brasil conta com 51,8% de mulheres e 48,5% de homens. Atualmente, a expectativa de vida do brasileiro é de 72 anos e 5 meses, para os homens, e 79 anos e 4 meses, para as mulheres, de acordo com os dados do IBGE, do ano de 2017. No que diz respeito à taxa de alfabetização, para este período, os dados são desafiadores, haja vista que 7% da população brasileira com 15 anos ou mais é analfabeta, ou seja, há aproximadamente 11,5 milhões de brasileiros que não sabem ler e escrever. Em contrapartida, houve um aumento da população de 25 anos ou mais que possui nível superior completo: de 15,3%, no ano de 2016 para 15,7%, em 2017.

A figura a seguir apresenta, por sua vez, a distribuição por idade, da população, evidenciando uma diminuição na base da pirâmide, composta de pessoas de mais jovens, e crescimento no contingente populacional das pessoas que estão no topo, composto por pessoas com mais anos de vida.

Gráfico N° 1: Distribuição percentual por grupos de idade e sexo, da população do Brasil. Censo 2010



Fonte: IBGE, Censo de Población 2010

O aumento do tempo de vida do brasileiro representa um grande desafio à nação, na medida em que esta deverá se estruturar, no quesito saúde e seguridade social, dentre outros, com o foco em proporcionar bem-estar a esta fatia da população que vem envelhecendo e que apresenta demandas específicas.

Organização política e administrativa

No campo político, ressalta-se que o Brasil passou por um período colonial, sob o controle de Portugal, de 1500 até o ano de 1822, momento em que foi proclamada a independência do país, tendo sido elevado à categoria de império. O Brasil Imperial durou até 1889, quando foi proclamada a república, que perdura até a atualidade.

Na condição de república, o país é dirigido por um presidente, eleito democraticamente e de forma direta pelo povo, representando o poder executivo, o qual é auxiliado por seus ministros de Estado. O país também conta com os poderes legislativo e judiciário.

O poder legislativo é composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, os quais constituem o Congresso Nacional. O poder judiciário, por sua vez, é composto pelos seguintes órgãos: Supremo Tribunal Federal, Conselho Nacional de Justiça, Superior Tribunal de Justiça, tribunais regionais federais, Justiça do Trabalho, Justiça Eleitoral e Justiça Militar. Além disso, os estados são geridos por governadores, eleitos diretamente pelo povo, representando o executivo, os quais são auxiliados pela assembleia legislativa, com os seus deputados estaduais, e pelo poder judiciário, representado por comarcas, com seus tribunais e juízes de direito. No caso dos municípios, conta-se com o prefeito, representando o poder executivo; os vereadores, que se reúnem numa câmara, representando o poder legislativo; e o poder judiciário é de incumbência do poder judiciário estadual.

Sistema educativo

A educação brasileira se organiza em sistemas federal, estaduais e do Distrito Federal e municipais. O sistema educativo brasileiro é amparado pela Carta Constitucional de 1988, a chamada Constituição Cidadã, a qual estabelece que a educação é direito indistinto de todos; pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) Lei Nº 9.394/1996; pelas orientações legais emanadas pelo Ministério da Educação; pelos pareceres, resoluções e portarias do Conselho Nacional de Educação (CNE); e pelas normativas específicas emanadas por cada um dos sistemas, dentro de sua especificidade e raio de atuação, as quais devem ser coerentes com as leis hierarquicamente superiores.

De acordo com a LDB, o sistema de ensino é dividido em educação básica e educação superior. A educação básica é obrigatória dos 4 aos 17 anos de idade, e gratuita na escola pública. Ela é formada pela educação infantil, destinada às crianças de até 3 anos de idade, em creches, e às crianças de 4 a 5 anos, em pré-escolas; pelo ensino fundamental, com duração obrigatória de nove anos, com início aos 6 anos de idade; e pelo ensino médio, com duração mínima de 3 anos, sendo uma etapa posterior ao ensino fundamental, com função de consolidá-lo e aprofundá-lo.

A educação superior, por sua vez, é composta por cursos sequenciais, destinados aos portadores de diploma do ensino médio ou equivalente; cursos de graduação, os quais podem ser ofertados como licenciaturas, bacharelados e graduações tecnológicas, destinados a concluintes do ensino médio ou curso equivalente; cursos de pós-graduação, divididos em especialização, mestrado e doutorado, destinados a graduados; e cursos de extensão, que atendem aos requisitos estabelecidos pela instituição ofertante.

Conforme a LDB, cabe aos municípios a atuação prioritária na oferta de educação infantil e do ensino fundamental; já os estados e o Distrito Federal, são responsáveis pela oferta de ensino fundamental e ensino médio. E o governo federal tem função redistributiva e supletiva junto aos demais sistemas, provendo-lhes de orientação técnica e ajuda financeira, além de se responsabilizar pela organização e avaliação do ensino superior.

Além disso, o sistema educacional brasileiro apresenta modalidades de ensino que perpassam a educação básica e a educação superior. São elas: a educação especial, destinada às pessoas com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação; a educação de jovens e adultos, destinada a quem não concluiu ou não teve acesso à formação básica no período regulamentado pela LDB; a educação profissional, destinada à formação para o trabalho, a ciência e a tecnologia, compreendendo cursos de formação inicial e continuada ou qualificação profissional, educação profissional técnica de nível médio e educação profissional tecnológica de graduação e pós-graduação; a educação indígena, voltada à formação dos indígenas, atendendo às suas especificidades; e a educação a distância, modalidade que trata dos processos de ensino voltados a alunos e professores que estão separados física ou temporalmente.

Caracterização histórica do sistema educativo

A educação brasileira tem suas raízes no período em que o Brasil se tornou colônia de Portugal. Durante o “Brasil Colônia”, sob a égide da Igreja Católica, a educação como um todo ficou a cargo dos jesuítas até 1789, ano em que foram expulsos e retornaram para Portugal. Contudo, os contornos definidos de um sistema educacional só se observaram de forma mais explícita a partir das primeiras décadas do século XX, quando ocorreram as pressões populares, a urbanização, a industrialização, dentre outros aspectos. (PINTO, 2010).

A história da educação no Brasil, desde a sua colonização, contém uma riqueza de acontecimentos que definem a cultura, a sociedade, a política e a economia do país, ainda hoje. A seguir, são apresentadas as características específicas da educação superior no país, em cada período político-social.

Brasil Colônia de Portugal (1500-1815)

A educação superior foi tardia se comparada a outros países da América Latina, como Argentina e Peru, por exemplo. Nesses países, os espanhóis fundaram universidades em suas instituições religiosas católicas, desde o século XVI. No caso do Brasil, os filhos das elites portuguesas nascidos na colônia viajavam para estudar na Universidade de Coimbra, confiada aos Jesuítas, que tinham como missão, a unificação cultural do império português (PINTO, 2010).

A Família Real Portuguesa chega ao Brasil (1808), e logo os comerciantes e a elite local se mobilizam, pedindo ao príncipe, a criação de uma universidade no Brasil, se dispondo inclusive a apoiar com aporte financeiro para viabilizar o Projeto. Desta forma, foi fundada a primeira escola de ensino superior em Salvador - BA, com os cursos de Cirurgia, Anatomia e Obstetrícia, atualmente Faculdade de Medicina da Universidade Federal da Bahia (PINTO, 2010).

Quando a Corte se transferiu definitivamente para o Rio de Janeiro, em março de 1808, foram criadas outras faculdades isoladas, com cursos profissionalizantes como a Escola de Anatomia e Cirurgia e a atual Faculdade de Medicina da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ. Outros cursos superiores seguiram nessa lógica, como o curso de Agricultura (1814) e a Real Academia de Pintura e Escultura. O que se percebe, ao analisar a história, é que a educação superior no Brasil não contou com grande investimento financeiro, o que provocou um desenvolvimento lento e pouco diversificado, pois a elite da época não percebia vantagens em criar universidades, mantendo-se a oferta de faculdades isoladas conforme a necessidade local (PINTO, 2010).

Independência do Brasil ao Período de Regência (1822-1889)

No período de Regência (1827) ou Brasil Imperial, o governo era uma monarquia constitucional parlamentar representada pelos imperadores D. Pedro I e após por seu sucessor, seu filho D. Pedro II. Nesse período, foram criados dois cursos de Direito, um em Olinda

- PE, no Nordeste, e outro em São Paulo - SP, na região Sudeste. Em Ouro Preto – MG, criou-se a Escola de Minas. Após 1850, ampliaram-se discretamente as instituições educacionais e os centros científicos como: o Museu Nacional, a Comissão Imperial Geológica, o Observatório Nacional, a Biblioteca Nacional e o Jardim Botânico. (PINTO, 2010).

As faculdades de Medicina, de Direito e a Politécnica se localizavam em cidades importantes e seguiam o modelo educativo francês, que na época priorizava o ensino voltado para o trabalho e auxiliava o desenvolvimento requerido pelo Estado, diferente das referenciadas universidades alemãs da época, que davam prioridade à pesquisa científica, e não aceitavam a interferência de regras do Estado, para desenvolver o conhecimento científico (PINTO, 2010).

Primeira República ou República Velha (1889-1930)

A Proclamação da República (1889) nomeou o Brasil como Estados Unidos do Brasil, empossando como primeiro presidente civil, Prudente de Moraes. No período da República Velha (1889-1930), os oficiais que proclamaram a República eram propícios a cursos laicos de instrução técnico profissionalizante. Sua composição de poder e controle era mantida pela nomeação vitalícia de um diretor que compreendia o campo do saber para o qual era nomeado. Este nomeava sua equipe e mantinha-se no poder por toda a sua vida (PINTO, 2010).

Durante a República, em 1920, cria-se a universidade brasileira, com o Decreto nº 14.343, que institui a Universidade do Rio de Janeiro, com 15 faculdades, 16 institutos e o Museu Nacional, seguindo com ênfase no ensino, no entanto sendo pouco regulada pelo Estado. Em 1924, criou-se a Academia Brasileira de Educação (ABE), que realizava conferências sobre questões de ensino universitário e discutia-se a criação do Ministério da Educação brasileiro. (PINTO, 2010)

Revolução e o Golpe de 1930 - Era Vargas (1930-1945)

A Revolução de 1930 marca o fim da República Velha e o início da Era Vargas. O Presidente Getúlio Vargas (1930) propiciou a entrada do Brasil no mundo capitalista de produção. A elite brasileira, com o seu significativo capital, acumulado anteriormente, pode investir no mercado interno e na produção industrial. Para isso, o Brasil precisava de mão de obra especializada, e foi nessa perspectiva capitalista que se ampliaram os investimentos em educação na época. Nesse período cria-se o Ministério da Educação e Saúde Pública, por meio do Decreto nº 19.402/31, que aprovou o “Estatuto das Universidades Brasileiras”, que vigorou até 1961. (PINTO, 2010).

O governo provisório sancionou decretos, promovendo o ensino secundário e as universidades brasileiras ainda inexistentes, por meio da “Reforma Francisco Campos”. Nessa época a universidade poderia ser pública (federal, estadual ou municipal) ou livre (particular) e poderia ter pelo menos três dos seguintes cursos: Direito, Medicina, Engenharia, Educação, Ciências e Letras. Estas faculdades estariam juntas por meio de uma reitoria, com ligações administrativas, mantendo soberania jurídica. (PINTO, 2010).

No Brasil dos anos 1930, o ensino superior ainda permanecia com a estrutura de faculdades isoladas e seguia descompassado em relação a algumas nações latino-americanas. No entanto, nas reuniões dos intelectuais da época, já se considerava a criação de uma universidade de modelo renovado, concentrada na produção do saber e da investigação acadêmica, que garantisse a oportunidade para o estudo em nível superior e com estrutura intelectual considerável para contestar, se preciso, o poder hegemônico. (PINTO, 2010).

Desde a Revolução de 30, o estado de São Paulo, supremo centro cafeeiro do Brasil na época, seguia sendo o Estado mais rico do país, mesmo enfrentando uma grande crise econômica. Apesar disso, construiu um projeto político que pretendia a criação de uma universidade com ampla capacidade acadêmico-científico. Coordenado por Fernando de Azevedo e incentivado pelo jornal “O Estado de São Paulo”, o Projeto concretizou-se na primeira universidade, seguindo as normas do “Estatuto das Universidades Brasileiras (1931)”. Criada em 1934 e sem o controle direto do governo federal, a Universidade de São Paulo (USP) se constituiu enquanto instituição de nível universitário, marcando fortemente a história do sistema brasileiro da educação superior. (PINTO, 2010).

Em 1935, Anísio Teixeira instituiu a Universidade do Distrito Federal (municipal) com uma Faculdade de Educação que envolvia o tradicional Instituto de Educação. O Presidente Getúlio Vargas, evidenciando seu caráter autoritário na perspectiva do Estado Novo, estabeleceu um modelo único de universidade para todo o território nacional, extinguindo a Universidade do Distrito Federal, em janeiro de 1939, por meio de decreto presidencial, sendo substituída pela Faculdade Nacional de Filosofia da Universidade do Brasil. O mesmo ocorreu com a Universidade do Rio de Janeiro. (PINTO, 2010).

Na década de 1940, a industrialização cresceu consideravelmente no país, e com isso registrou-se uma expansão do ensino secundário para atender as demandas produtivas. Ampliam-se também, nesse momento, a aceitação e, conseqüentemente, a participação da mulher no mercado de trabalho, principalmente, no magistério. Com a criação da primeira Universidade Católica do Brasil e a federalização das instituições do ensino superior, muitos acontecimentos se sucederam, pois foram criadas 22 universidades públicas federais, uma em cada unidade da federação, nas suas capitais; além de nove universidades religiosas, oito Católicas e uma Presbiteriana. Até 1953, foi Ministério da Educação e Saúde. Com a autonomia dada à área da saúde, surge o Ministério da Educação e Cultura, com a sigla MEC. (PINTO, 2010).

Lei de Diretrizes e Bases da Educação nº 4.024 de 1961

Em 1961, após 14 anos de tramitação no Congresso Nacional, foi promulgada a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº4.024, com ampla expectativa, porém ela não legislava sobre o ensino superior e confirmou a forma tradicional corrente no país. Sendo assim, seguiram-se as Cátedras Vitalícias, as faculdades isoladas e a universidade, estruturadas em um conjunto de escolas profissionais, com limitada preocupação com a investigação acadêmico-científica.

Nesse período foi criado, ainda, o Conselho Federal de Educação, que assegurou a representação estudantil nos colegiados. (PINTO, 2010). Neste mesmo ano, a capital do país foi

transferida novamente, agora do Rio de Janeiro-RJ para Brasília-DF, e lá foi criada a Universidade de Brasília (1961), considerada a primeira instituição identificada com projetos de desenvolvimento e tecnologias nacionais e não mais uma junção de faculdades como nos modelos anteriores.

A Universidade de Brasília foi organizada na forma de fundação, inspirada no modelo estadunidense e vislumbrou uma nova proposta universitária, planejando o fim do exame vestibular para o ingresso na universidade, sendo avaliado o rendimento do aluno no percurso do seu curso de ensino secundário, para o ingresso. (PINTO, 2010).

Ditadura Militar (1964-1985)

Em 1964, com o golpe militar, que derrubou o governo do Presidente João Goulart, as universidades se tornaram uma inquietação para o comando de sucessivos governos militares, que instituíram assessorias de informação nas instituições federais de ensino superior, como forma de controle das atividades dos professores e alunos. O lema da ditadura era “estudante é para estudar; trabalhador para trabalhar”. A perseguição aos professores e intelectuais, em função dos seus posicionamentos ideológicos resultou no exílio de alguns, na cassação de outros, na recolha à vida privada e até na morte para outros, com imensos prejuízos pessoais e profissionais.

Na Universidade de Brasília, o reitor Anísio Teixeira foi destituído do cargo, a União Nacional dos Estudantes (UNE) foi definida como ilegal, e foi constituída a “Comissão Meira Mattos”, que implantou mudanças no sistema de ensino, com intuito de manter velada a crise dos estudantes. (PINTO, 2010).

Lei da Reforma Universitária (1968)

A Lei da Reforma Universitária (1968), instituída pelo Congresso Nacional, voltada às Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), atingiu diretamente a Universidade de Brasília. A reforma foi instigada essencialmente por dois modelos: o modelo das universidades francesas, que formava profissionais para o mundo do trabalho e nos postos de liderança do país; e a inspiração alemã, da universidade de pesquisa, na qual se manifestava a produção científica também voltada às elites e ao desenvolvimento industrial. A reforma visava alterações na universidade para um projeto econômico em desenvolvimento, garantindo segurança à ditadura e aos seus interesses. (PINTO, 2010).

Houve mudanças nos formatos das cátedras, sendo incluído o sistema de créditos; o vestibular classificatório deixou de ser eliminatório; implantaram-se cursos de curta duração e o ciclo básico; foram instituídos o regime de tempo integral e a dedicação exclusiva para os professores; houve incentivo à profissionalização docente, para garantir o desenvolvimento da pós-graduação e atividades científicas no país. (PINTO, 2010):

A reforma universitária, em 1968, foi a grande LDB da educação superior, ao assegurar autonomia didático-científica, disciplinar, administrativa e financeira às universidades. A reforma representou um avanço na educação superior brasi-

leira, ao instituir um modelo organizacional único para as universidades públicas e privadas (MEC, 2019).

Também essas iniciativas estavam articuladas com o modelo estadunidense. Nessa época, os estudantes que tinham notas suficientes, mas não havia vaga na Instituição de Educação Superior (IES), eram conhecidos como alunos “excedentes”, e, para resolver o problema, foi necessário criar o exame classificatório chamado de “vestibular”, como paliativo para a falta de vagas, por meio do Decreto nº 68.908 (PINTO, 2010).

Lei de Diretrizes e Bases da Educação nº 5.692 de 1971

A nova LDB 5.692/71 priorizava a educação básica e a formação educacional de cunho profissionalizante. Nessa época, o governo brasileiro divulgou slogans como: “Brasil grande”, “ame-o ou deixe-o”, “milagre econômico”, e o Estado contava com o apoio da educação e seus agentes, para o aumento da produção brasileira. (PINTO, 2010).

Em 1979, o regime militar começou a enfraquecer, evidenciando-se algum insucesso da proposta econômica desenvolvimentista. Iniciou também o movimento em prol da Anistia. A sociedade civil se reorganizou por meio da Lei Constitucional e levou o país para uma nova ordem democrática e a universidade, que se constituiu pelas funções idiossincráticas de ensino, pesquisa e extensão, favoreceu e fomentou a nova ordem democrática do país. Em 1981, havia no Brasil 65 universidades, sete delas com mais de 20 mil alunos e mais 800 instituições isoladas do ensino superior, sendo 250 com menos de 300 alunos. (PINTO, 2010).

O fenômeno da globalização chegou ao Brasil, provocando mudanças significativas no final da década de 1980 e início dos anos 1990, que alteraram a direção dos acontecimentos como: a queda do Muro de Berlim; a supremacia do capitalismo; o mercado como força reguladora da organização social; a expansão das instituições privadas, diminuindo os financiamentos para a educação superior pública; a instituição dos processos de avaliação externa; e a desresponsabilização do Estado quanto ao seu papel provedor. (PINTO, 2010).

Fim do Governo Militar (1985 - atual)

A população brasileira reage nas urnas contra a perversidade do modelo hegemônico militar e se caracteriza então por uma ampla democratização política no Brasil. Em 1988 é promulgada a atual Constituição Federal, que instituiu um Estado Democrático de Direito no país e uma república presidencialista. Com as modificações políticas que sucederam, o discurso sobre a educação superior se alterou também. Mesmo assumindo a distorção histórica entre os sistemas público e privado no país, as políticas de expansão da esfera pública vêm sendo implantadas. (PINTO, 2010).

Em 1985, foi criado o Ministério da Cultura, o qual, por força de Lei Federal, foi transformado no Ministério da Educação e do Desporto (1992). Em 1995, a instituição passou a ser responsável apenas pela área da educação, como Ministério da Educação (MEC, 2019). A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394, de 1996, estabeleceu mudanças

importantes em relação às leis anteriores. Na década de 1990, em especial a partir de 1995, com o Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), houve uma abertura para a criação de IES privadas com fins lucrativos. Estando o Brasil, desde sempre, muito aquém da demanda de jovens em idade de 18 a 24 anos cursando a Educação Superior, por falta de IES públicas no país, ocorreu a facilitação da abertura de IES privadas para dar conta dessa demanda. Ainda assim, o acesso não chegou a 10% da população para essa faixa etária.

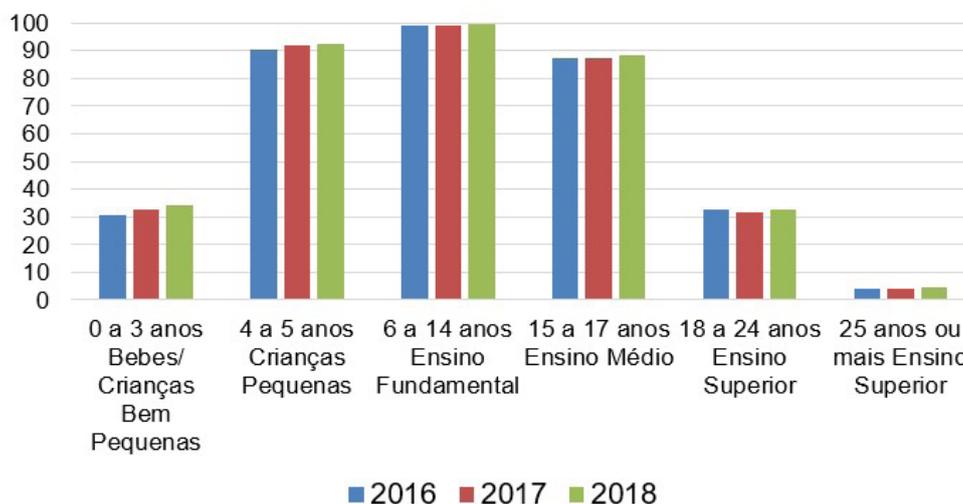
Foi em 2003, no governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que o Brasil assistiu o maior investimento na Educação Superior - ES, tanto no âmbito da expansão no número de instituições, como no âmbito de bolsas de estudos, oportunizadas pelo Programa Universidade para Todos (PROUNI). O Programa oferece bolsas de estudos nas IES privadas, para pessoas de baixa renda que desejam acessar a ES, desde que cumpram os critérios de seleção. Com esse benefício, desde 2003 até os dias atuais, o Brasil está alcançando patamares de acesso no ES próximos a 10% da demanda, por meio da democratização do seu acesso. Tais patamares nunca antes haviam sido vistos na história do país.

Caracterização educacional da população

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), vinculado ao Ministério da Economia, constitui-se como principal provedor de dados e informações sobre o Brasil. Além de realizar a cada dez anos um censo demográfico populacional, o IBGE consolida anualmente os dados da Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios (PNAD) contínua, apresentando informações sobre força de trabalho, associadas a algumas características demográficas e de educação.

Por tratar-se de dados mais recentes, utilizaram-se as informações contidas nas amostragens do PNAD. No gráfico abaixo constam as taxas de escolarização distribuídas por grupos de idade, no período de 2016 a 2018:

Gráfico Nº2: Taxa de escolarização entre 2016 e 2018, ambos os sexos



Fonte: Adaptado pelos autores, a partir da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (IBGE)

Os grupos de idade expressos no gráfico acima representam as faixas etárias e seus respectivos níveis escolares considerados na idade própria. Nesse caso, percebe-se que o atendimento à população que está entre os 6 e 14 anos, período destinado ao ensino fundamental, está praticamente universalizado. Em contrapartida, menos de 35% da população com faixa etária entre 18 e 24 anos, grupo de idade previsto para estudos no ensino superior, está matriculada em instituições desse nível de ensino.

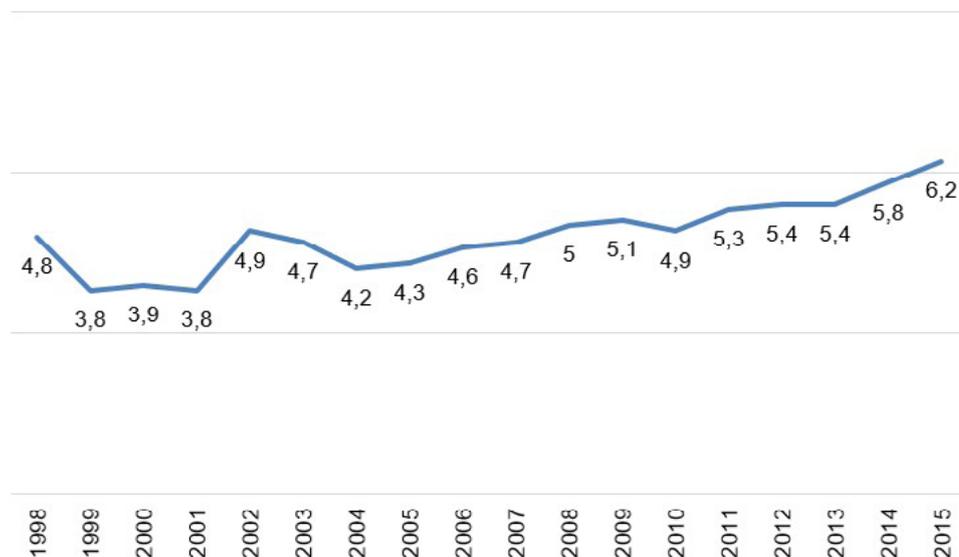
Financiamento educativo

Dependendo da responsabilidade sobre a manutenção financeira das instituições de ensino superior, elas podem ser agrupadas em públicas ou privadas. As instituições públicas de ensino são aquelas mantidas pelo poder público, financiadas pelo Estado, podendo ser das esferas federal, estadual ou municipal.

Conforme previsto no artigo 212 da Constituição Federal de 1988, a União (Governo Federal) aplicará anualmente não menos que 18% e estados, Distrito Federal e municípios, no mínimo, 25% da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino. A Figura 4 apresenta a evolução dos gastos públicos em educação, no Brasil.

Desta forma, os recursos provenientes da União são repassados ao Ministério da Educação (MEC), que por sua vez encaminha às universidades e institutos federais. Também se constituem como principais fontes de recursos do MEC ao ensino superior, o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), destinado à concessão de financiamento a estudantes de cursos superiores não gratuitos e o PROUNI, destinado à concessão de bolsas de estudo integrais e parciais para estudantes de instituições privadas. Na figura 4 é possível ter uma compreensão do gasto público em educação, no período de 1998 a 2016:

Gráfico N° 3: Despesas públicas em educação, total (% do PIB). Brasil 1998-2016



Fonte: Banco Mundial (2019)

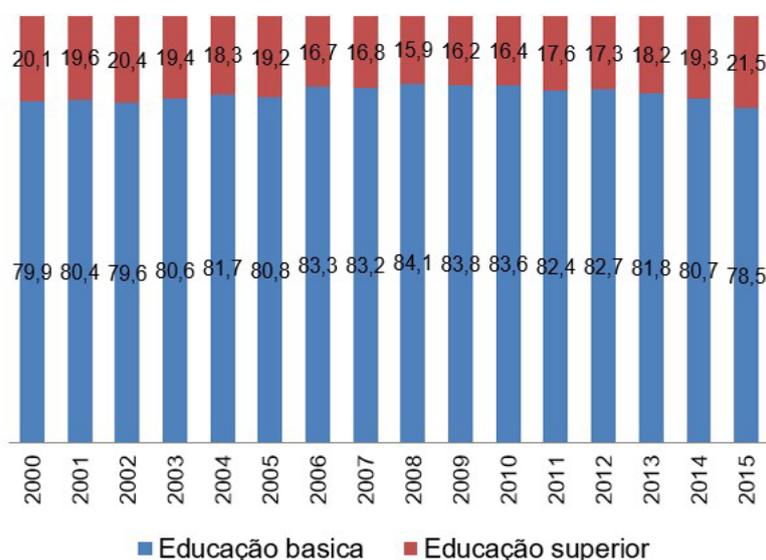
As instituições de ensino superior públicas estaduais e municipais possuem como principal fonte de arrecadação, respectivamente, o Fundo de Participação dos Estados e Fundo de Participação dos Municípios, com montante proveniente, dentre outras fontes, do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestações de Serviços de Transporte e de Comunicações (ICMS).

Além disso, há os órgãos de fomento destinados à pesquisa científica e tecnológica nos cursos de graduação e pós-graduação, a exemplo da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e o Conselho Nacional de Pesquisas (CNPq).

As instituições privadas de ensino superior, por sua vez, possuem como principal fonte de arrecadação, os recursos provenientes das mensalidades, matrículas e taxas de serviço. Como já citado anteriormente nesta seção, financiamentos públicos como FIES e o PROUNI acabam ajudando a viabilizar a manutenção dessas instituições de ensino.

Considerando os recursos investidos na educação, apresenta-se na Figura 5 a proporção relativa dos investimentos públicos em educação por nível de ensino no período entre 2000 e 2015, a partir dos valores relacionados a algumas despesas, tais como: pessoal ativo, encargos sociais e ajuda financeira aos estudantes (bolsas de estudos e financiamento estudantil).

Gráfico N° 4: Estimativa da proporção relativa do investimento público total em educação, por nível de ensino – Brasil 2000 – 2015



Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados disponibilizados pelo Deed/INEP/MEC

Educação Superior

A educação superior abrange os seguintes cursos e programas: de graduação, abertos a candidatos que tenham concluído o ensino médio ou equivalente e tenham sido classificados em processo seletivo; de pós-graduação, compreendendo programas de mestrado e doutorado (*stricto sensu*), cursos de especialização (*lato sensu*), aperfeiçoamento e outros, abertos a candidatos diplomados em cursos de graduação e que atendam às exigências das instituições de ensino; cursos sequenciais por campo de saber, de diferentes níveis de abrangência, abertos a candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos pelas instituições de ensino, desde que tenham concluído o ensino médio ou equivalente; de extensão, abertos a candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos em cada caso pelas instituições de ensino. A educação superior é ministrada por IES, públicas ou privadas, com variados graus de abrangência ou especialização.

Marco legal normativo do Ensino Superior

A educação no Brasil é regulamentada por um conjunto de atos normativos de abrangência nacional, sendo a LDB (Lei nº 9.394/96) o principal e mais importante deles. Além das leis federais instituídas, o ensino no Brasil é regulamentado por resoluções expedidas pelo CNE e por portarias do Ministério da Educação. Adicionalmente, os estados e municípios também possuem seus atos para normatizar o ensino em seus escopos de atuação, sempre em observância aos atos normativos de abrangência nacional.

A gestão do Ensino Superior cabe ao MEC por meio da Secretaria de Educação Superior (SESU), que é responsável pelo planejamento, orientação, coordenação e supervisão do processo de formulação e implementação da Política Nacional de Educação Superior, além da manutenção, supervisão e desenvolvimento das instituições públicas federais de ensino superior e da supervisão das instituições privadas de educação superior; e da Secretaria de Regulação e Supervisão do Ensino Superior (SERES), que é a unidade daquele ministério, responsável pela regulação e supervisão de IES, públicas e privadas, e dos cursos superiores de graduação do tipo bacharelado, licenciatura e tecnológico, e de pós-graduação *lato sensu*, tanto da modalidade presencial ou a distância. Cabe informar, ainda, a atuação do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), da CAPES, do Conselho Nacional de Educação (CNE) junto a esse nível de ensino, além de tratar de alguns marcos normativos.

O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), criado em 1937, constitui-se por uma autarquia federal com vínculo direto ao Ministério da Educação, tendo por missão conceber subsídios para a criação de políticas educacionais para os diferentes níveis de governo, contribuindo para o desenvolvimento econômico e social do país. No campo da educação de nível superior, atua diretamente nas áreas de ava-

liações, exames e indicadores do ensino superior, dando-se destaque ao SINAES, pelo seu contributo à educação brasileira, e no censo da educação superior, o qual será posteriormente tratado neste documento.

O SINAES tem como objetivo principal assegurar o processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico de seus estudantes. Tem por finalidades a melhoria da qualidade da educação superior, a orientação da expansão da sua oferta, o aumento permanente da sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social e, especialmente, a promoção do aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das instituições de educação superior, por meio da valorização de sua missão pública, da promoção dos valores democráticos, do respeito à diferença e à diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade institucional. Ele promove: a Avaliação institucional; a Avaliação interna ou autoavaliação; a Avaliação de cursos; o Exame Nacional de Desempenho do Estudante (ENADE); os Ciclos avaliativos; a Avaliação da modalidade de EAD. (INEP, 2019)

Relacionado a este campo, tem-se o Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017, o qual, por sua vez, trata da regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação, no sistema federal de ensino. (BRASIL, 2017). Adicionalmente, a Portaria Normativa nº 19, de 13 de dezembro de 2017, dispõe sobre os procedimentos de competência do INEP, referentes à avaliação de instituições de educação superior, de cursos de graduação e de desempenho acadêmico de estudantes. (BRASIL, 2017)

Já as Portarias Normativas nº 20, 21, 22, 23, e 24, de 21 de dezembro de 2017, dispõem, respectivamente, sobre os procedimentos e o padrão decisório dos processos de credenciamento, recredenciamento, autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores, bem como os seus aditamentos, nas modalidades presencial e a distância, das instituições de educação superior do sistema federal de ensino; sobre o sistema e-MEC, sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação, avaliação e supervisão da educação superior no sistema federal de educação, e o Cadastro Nacional de Cursos e Instituições de Educação Superior Cadastro e-MEC; sobre os procedimentos de supervisão e monitoramento de instituições de educação superior e de cursos superiores de graduação e de pós-graduação lato sensu, nas modalidades presencial e a distância, integrantes do sistema federal de ensino; sobre o fluxo dos processos regulatórios, de credenciamento e recredenciamento de instituições de educação superior e de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores, bem como seus aditamentos; e sobre o estabelecimento do Calendário Anual de abertura do protocolo de ingresso de processos regulatórios no Sistema e-MEC. (BRASIL, 2019)

Quanto à CAPES, fundação diretamente vinculada ao MEC e criada ainda na década de 1950, exerce um papel diretamente ligado à criação, ao aumento e ao fortalecimento pós-graduação stricto sensu (Programas de Mestrado e Doutorado), no Brasil, atuando nas ações, dentre outras, de avaliação destes programas; acesso e divulgação de produção científica; criação de ações indutoras (a partir de 2007) no campo formação inicial e continuada de docentes para a educação básica, nas modalidades presencial e a distân-

cia. Registra-se ainda a sua importância para a melhoria contínua do Sistema Nacional de Pós-graduação (SNPG), por meio de suas ações de avaliação, inclusive, as que convergem para a criação de políticas públicas voltadas à pós-graduação e às ações de fomento, como fornecimento de bolsas de estudos e pesquisas, por exemplo.

O Conselho Nacional de Educação (CNE) atual foi criado no ano de 1995, por meio de lei, tendo importância cabal na criação da Política Nacional de Educação, além de exercer atribuições voltadas à elaboração de normativos, bem como ter ação deliberativa quanto à seara educacional e prestar assessoria ao Ministério da Educação. Compõe-se de duas câmaras, compostas por doze conselheiros cada: a da Educação Básica e a da Educação Superior.

A Câmara da Educação Superior, a partir de 2001, por meio de uma medida provisória, teve o seu raio de ação alterado, passando a tratar de processos que dizem respeito aos cursos de Direito e da área de saúde (Medicina, Psicologia e Odontologia), bem como o credenciamento das instituições que pretendem ministrar cursos voltados a estas áreas, além do credenciamento e o credenciamento de Universidades e Centros Universitários. Quanto aos demais cursos de nível superior e ao credenciamento e ao credenciamento de demais instituições de nível superior, a responsabilidade passou a ser do MEC.

Características da educação superior

Para efeito de regulação e supervisão as instituições de ensino superior no Brasil são agrupadas de acordo com seus sistemas de ensino. O órgão público responsável pela regulação da instituição depende do sistema de ensino ao qual ela pertence, sendo o MEC responsável pela regulação de todas as IES privadas e de todas as públicas federais. A regulação das IES públicas estaduais e municipais fica à cargo dos órgãos reguladores do ensino dos próprios de cada estado ou município.

Para fins de compreensão deste trabalho no contexto dos países que compõem o Mercosul e no alinhamento da organização e prerrogativas acadêmicas das IES, estas podem ser organizadas em dois grandes grupos. O primeiro grupo compreende as instituições universitárias, compostas por IES cuja organização acadêmica é universidade e o segundo grupo compreende as instituições não-universitárias que contém os demais tipos de IES, a saber: faculdade, centro universitário, institutos federais e centros federais de educação.

Organização acadêmica das IES

No que diz respeito à classificação acadêmico-administrativa, as IES podem receber diferentes denominações. A mais estrita, definida na LDB nº 9.394/96, é a universidade. A universidade é a instituição acadêmica pluridisciplinar, que conta com produção intelectual institucionalizada, além de apresentar requisitos mínimos de titulação acadêmica (um terço de mestres e doutores) e carga de trabalho do corpo docente (um terço em regime integral). É autônoma para criar cursos e sedes acadêmicas e administrativas, expedir diplomas, fixar

currículos e número de vagas, firmar contratos, acordos e convênios, dentre outras ações, respeitadas as legislações vigentes e a norma constitucional. Dotada de autonomia na sede, pode criar campus fora de sede, no âmbito do Estado. Ressalta-se que, nesse âmbito, há a Universidade Tecnológica Federal do Paraná, única IES que se configura como universidade especializada, nos termos do parágrafo único do art. 52 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

O centro universitário é instituição pluricurricular, que abrange uma ou mais áreas do conhecimento. É semelhante à Universidade em termos de estrutura, mas não está definido na LDB e não apresenta o requisito da pesquisa institucionalizada. Dotado de autonomia para a criação de cursos e vagas na sede, está obrigado a manter um terço de mestres ou doutores e um quinto do corpo docente em tempo integral.

A faculdade tem duas conotações. A primeira é a de uma IES que não apresenta autonomia para conferir títulos e diplomas, os quais devem ser registrados por uma Universidade. Além disso, não tem a função de promover a pós-graduação *Stricto Sensu*. O segundo sentido é aplicado para se referir a unidades orgânicas de uma Universidade. Ex.: Faculdade de Direito da Universidade Federal de Pernambuco.

Os institutos federais e os centros federais são unidades voltadas à formação técnica e tecnológica, com cursos de educação profissional em áreas diversas. Oferecem ainda ensino técnico nas formas integrada, subsequente e concomitante ao ensino médio; cursos superiores de tecnologia; licenciaturas, bacharelados, e pós-graduação *lato sensu* e *stricto sensu*. Os institutos federais para efeitos regulatórios, equiparam-se às universidades. À luz da sua lei de criação nº 11.892/2008 (BRASIL, 2008), eles são caracterizados como “[...] instituições de educação superior, básica e profissional, pluricurriculares e multicampi, especializadas na oferta de educação profissional e tecnológica nas diferentes modalidades de ensino. [...]”.

O quadro a seguir apresenta o quantitativo de IES e o número de matrículas no ensino superior, de acordo com o Censo da Educação Superior 2018, agrupados por tipo de organização acadêmica das IES.

| Tabela Nº 1: IES e matrículas no ensino superior em 2018, por organização acadêmica | | |
|---|--------------|-------------------|
| Organização Acadêmica | IES | Matrículas |
| Faculdade | 2.068 | 1.879.474 |
| Centro Universitário | 230 | 1.906.338 |
| Universidade | 199 | 4.468.430 |
| Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia | 38 | 183.707 |
| Centro Federal de Educação Tecnológica | 2 | 13.799 |
| Total geral | 2.537 | 8.451.748 |
| Fonte: Elaborado pelos autores, com base nos microdados do Censo da Educação Superior 2018 | | |

Categoria Administrativa das IES

As instituições públicas de ensino são aquelas mantidas pelo poder público, nas esferas

federal, estadual ou municipal. Essas instituições são financiadas pelo Estado, e não cobram matrícula ou mensalidade. Já as IES privadas são administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado, com ou sem finalidade de lucro.

As IES de categoria privadas podem ser: com fins lucrativos, quando a instituição é mantida por ente privado, com fins lucrativos; sem fins lucrativos não beneficente, quando a IES é mantida por ente privado, sem fins lucrativos, podendo ser ainda Confessional ou Comunitária, conforme o art. 20 da LDB; sem fins lucrativos beneficente, são os casos das IES mantidas por ente privado, sem fins lucrativos, detentora de Certificado de Assistência Social, nos termos da legislação própria. Pode ser Confessional ou Comunitária; e ainda, sem fins lucrativos Especial (art. 242 da Constituição Federal) - instituição educacional oficial, criada por lei estadual ou municipal e existente na data da promulgação da Constituição Federal, que não seja total ou preponderantemente mantida com recursos públicos, portanto não gratuita.

As IES comunitárias são as instituições que incluem em sua entidade mantenedora, representantes da comunidade. As IES confessionais são as instituições que atendem a determinada orientação confessional e ideológica. E as IES Filantrópicas são as instituições que prestam serviços à população, em caráter complementar às atividades do Estado (art. 20 da LDB).

O quadro a seguir apresenta o quantitativo de IES e o número de matrículas no ensino superior, de acordo com o Censo da Educação Superior 2018, agrupados por categoria administrativa das IES.

| Tabela Nº 2: IES e matrículas no ensino superior em 2018, por categoria administrativa | | |
|---|--------------|-------------------|
| Categoria administrativa | IES | Matrículas |
| Privada com fins lucrativos | 1.303 | 4.241.339 |
| Privada sem fins lucrativos | 935 | 2.132.574 |
| Pública Federal | 110 | 1.325.026 |
| Pública Estadual | 128 | 661.166 |
| Pública Municipal | 36 | 66.593 |
| Total geral | 2.537 | 8.451.748 |
| Fonte: Elaborado pelos autores, com base nos microdados do Censo da Educação Superior 2018 | | |

Avaliação e acreditação universitária

O Sistema Nacional de Avaliação Ensino superior (SINAES) foi criado pela Lei Nº 10.861, de 14 de abril de 2004. O sistema prevê uma série de procedimentos que vão desde a autorização de funcionamento de IES, o chamado credenciamento, passando pela avaliação da qualidade de funcionamento dos cursos, por meio de visitas in loco nas IES, até a aplicação de exames aos estudantes concluintes dos cursos de graduação.

Cada uma dessas etapas da avaliação gera um indicador de qualidade, a saber: Conceito Institucional (CI) - Credenciamento e credenciamento institucional, Conceito de Curso (CC) - Reconhecimento e renovação de reconhecimento, Conceito ENADE (CE) - Desempenho dos estudantes de graduação, Indicador de Diferença entre os Desempenhos

Observado e o Esperado (IDD) dos estudantes e Índice Geral de Cursos (IGC). Tais índices objetivam aferir a qualidade das Instituições de Educação Superior.

De acordo com a lei de criação do SINAES, este tem por finalidades:

a melhoria da qualidade da educação superior, a orientação da expansão da sua oferta, o aumento permanente da sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social e, especialmente, a promoção do aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das instituições de educação superior, por meio da valorização de sua missão pública, da promoção dos valores democráticos, do respeito à diferença e à diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade institucional. (BRASIL, 2004, online)

A operacionalização do SINAES é de responsabilidade do INEP, por meio do Banco de Avaliadores do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (BASis), formado por docentes da educação superior capacitados pelo INEP para realizar avaliações externas de IES e dos cursos de graduação.

A partir da entrada das IES no sistema federal de ensino, os cursos de graduação devem ter autorização para iniciar suas atividades, para depois receberem o reconhecimento do curso, ação que possibilitará à IES emitir diplomas aos graduados. Posteriormente, de acordo com a legislação pertinente, as instituições se submetem a processo avaliativo periódico para obter a renovação do reconhecimento, ato necessário para a continuidade da oferta. Assim, para possibilitar o levantamento de informações que levem a aferir sobre a qualidade da educação superior, o sistema inicialmente avalia as condições de funcionamento de uma IES em processo de criação, por meio do credenciamento às IES privadas. No tocante às IES públicas, estas são criadas por força de Lei. A avaliação para o credenciamento institucional é realizada por meio de visita in loco, onde é definida previamente uma Comissão ad hoc, formada por três docentes do BASis, que se utiliza dos instrumentais de avaliação produzidos pelo INEP, sob a orientação e supervisão da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES).

A avaliação institucional se divide em duas modalidades: autoavaliação, que ocorre de forma interna na instituição por meio da Comissão Própria de Avaliação (CPA), orientada pelas diretrizes da CONAES e a avaliação externa, realizada por comissões designadas pelo INEP, e que tem como parâmetro os padrões de qualidade para a educação superior, definidos nos instrumentos de avaliação e os relatórios das autoavaliações.

As dimensões avaliadas no processo de credenciamento de IES são: a missão e o plano de desenvolvimento institucional, a política para o ensino, a pesquisa, a pós-graduação, a extensão e as respectivas formas de operacionalização; a responsabilidade social da instituição; a comunicação com a sociedade; as políticas de pessoal; a organização e gestão da instituição; a infraestrutura física; o planejamento e a avaliação; as políticas de atendimento aos estudantes e a sustentabilidade financeira.

É gerado assim o Conceito Institucional (CI), que varia numa escala com 5 (cinco) níveis, vinculados a cada uma das dimensões e ao conjunto das dimensões avaliadas, cujos valores iguais ou superiores a três indicam qualidade satisfatória da instituição. Quanto maior

o CI obtido, maior o tempo para que a instituição se submeta novamente ao procedimento de avaliação externa. Já o reconhecimento de curso, assim como suas renovações, transcorrem dentro de um fluxo processual composto por diversas etapas, dentre as quais, destaca-se a avaliação in loco, que culmina em um relatório da comissão de avaliadores, em que constam aferidas as informações apresentadas pelo curso, relacionadas à realidade encontrada durante a visita. É gerado, assim, o Conceito de Curso (CC), graduado em cinco níveis, cujos conceitos iguais ou superiores a três indicam qualidade satisfatória.

É importante ressaltar que os conceitos obtidos nas avaliações não garantem, por si só, o deferimento do ato autorizativo, mas subsidiam as secretarias competentes do MEC em suas decisões regulatórias.

A avaliação do desempenho dos estudantes dos cursos de graduação ocorre por meio do ENADE. Anualmente estudantes concluintes de diversos cursos realizam o exame que tem em sua estrutura uma prova de conhecimentos gerais e específicos, além de um questionário a ser respondido pelo estudante que tem como objetivo relacionar as dimensões avaliadas durante a visita in loco (reconhecimento e renovação de reconhecimento do curso) e a percepção dos estudantes sobre o processo formativo.

Dadas a grande quantidade e a diversidade de cursos ofertados no país, os cursos participantes do exame variam de acordo com o Ciclo Avaliativo do ENADE, sendo os cursos avaliados segundo as áreas de avaliação a ele vinculadas.

Conforme INEP, o IDD é um indicador de qualidade que busca mensurar o valor agregado pelo curso ao desenvolvimento dos estudantes concluintes, considerando seus desempenhos no ENADE e no ENEM, como medida proxy (de aproximação) das suas características de desenvolvimento ao ingressar no curso de graduação avaliado.

A avaliação dos programas de pós-graduação é de responsabilidade da CAPES. São objeto da avaliação regular da CAPES, exclusivamente, os cursos que integram o SNPG, isto é, os cursos de mestrado e de doutorado devidamente autorizados e reconhecidos pelo MEC. A qualidade dos programas de pós-graduação stricto sensu, aferida pela avaliação será expressa através dos conceitos, em números inteiros e em ordem crescente, do 1 ao 7.

Seguindo o ciclo avaliativo do ENADE, ou seja, com referência nos resultados trienais de desempenho de estudantes, anualmente é divulgado o Índice Geral de Cursos das IES. Este indicador é composto pela média dos Conceitos Preliminares de Cursos (CPC) - avaliados no ciclo. O CPC é obtido tomando por base, o Conceito ENADE, o IDD, a percepção dos estudantes sobre o curso, obtida por meio das respostas ao questionário ENADE, a titulação do corpo docente, informada no Censo da Educação Superior e os resultados das avaliações dos cursos de pós-graduação ofertados pela instituição. O IGC também varia numa escala de 1 a 5, sendo que os conceitos iguais ou maiores que 3 indicam qualidade satisfatória da instituição.

Informa-se que a autorização e o reconhecimento de cursos, bem como o credenciamento de instituições de educação superior, possuem prazos limitados, sendo renovados, periodicamente, após o processo regular de avaliação.

Após um prazo para saneamento de deficiências eventualmente identificadas pela avaliação, ocorre reavaliação, que pode resultar, conforme o caso, em desativação de cursos e habilitações, em intervenção na instituição, em suspensão temporária de prerrogativas da

autonomia, ou em descredenciamento.

No caso de instituição pública, o Poder Executivo responsável por sua manutenção acompanha o processo de saneamento e fornece recursos adicionais, se necessários, para a superação das deficiências. Já para a instituição privada, além das sanções, o processo de reavaliação pode resultar em redução de vagas autorizadas e em suspensão temporária de novos ingressos e de oferta de cursos.

A depender de situação específica, devidamente analisada pelo Ministério da Educação, mediante procedimento específico e com aquiescência da instituição de ensino, é facultado resguardar os interesses dos estudantes, comutando as penalidades previstas, desde que adequadas para superação das deficiências e irregularidades constatadas.

Os diplomas de cursos superiores reconhecidos, quando registrados, terão validade nacional como prova da formação recebida por seu titular. Os diplomas expedidos pelas universidades serão por elas próprios registrados, e aqueles conferidos por instituições não-universitárias, sendo registrados em universidades indicadas pelo CNE. Os diplomas de graduação expedidos por universidades estrangeiras serão revalidados por universidades públicas que tenham curso do mesmo nível e área ou equivalente, respeitando-se os acordos internacionais de reciprocidade ou equiparação. Os diplomas de Mestrado e de Doutorado expedidos por universidades estrangeiras só poderão ser reconhecidos por universidades que possuam cursos de pós-graduação reconhecidos e avaliados, na mesma área de conhecimento e em nível equivalente ou superior.

No tocante à certificação e acreditação profissional, a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, por meio dos Institutos Federais, integra a Rede Nacional de Certificação Profissional e Formação Inicial e Continuada - Rede CERTIFIC. Esta rede de certificação está ancorada no art. 41 da Lei Nº 9.394/96, da LDB, no Parecer CNE/CEB 16/99 do Conselho Nacional de Educação, dentre outros, e tem por objetivo se estabelecer como política de inclusão social, ao mesmo tempo em que provê o reconhecimento formal dos saberes adquiridos por trabalhadores e jovens em sua trajetória de vida, formativa e trabalho. Esclarece-se que a rede ainda contempla a oferta de cursos de formação inicial e continuada, com o objetivo de prover a complementação de formação profissional a este público.

Sistemas de informação universitária

Diversos sistemas, no âmbito do MEC do Brasil, monitoram as ações universitárias, tratam de sua gestão e, ao mesmo tempo, se prestam a informar o trabalho do sistema universitário brasileiro, como instrumento possibilitador de controle social. Dentre eles, destacam-se: o Censo da Educação Superior, a Plataforma Sucupira e o e-MEC.

O Censo da Educação Superior (Censup) é realizado pelo INEP anualmente, desde 1995. Encontra amparo na Constituição Federal de 1988 e na LDB de 1996, tendo como principal objetivo apresentar à sociedade e à comunidade acadêmica informações detalhadas sobre as instituições de nível superior.

O Censup importa, anualmente, dados de duas fontes distintas: do cadastro e-MEC, quanto

aos cursos ofertados e locais de oferta e da Receita Federal, são importados dados cadastrais (nome, nome da mãe, data de nascimento e sexo) de docentes e alunos. A declaração dos dados por parte de cada IES é realizada por meio da migração de informações constantes nos sistemas acadêmicos das instituições para o Censup.

Os dados declarados são referentes à IES, aos cursos ofertados, aos docentes e discentes, destes últimos são coletadas informações quanto: situação do vínculo, semestre de conclusão do curso, dentre outras informações. Findado o período de preenchimento de questionários e das conferências sobre os dados lançados, tanto por parte do INEP, quanto pelas IES, ocorre a divulgação dos dados e há a publicação da Sinopse Estatística, em que as informações passam a integrar as estatísticas oficiais, não cabendo mais ajustes.

A Plataforma Sucupira, criada em 2014, é um sistema de responsabilidade da CAPES, que visa à coleta de informações e à realização de análises e avaliação no âmbito do SNPG, sendo acessível aos pró-reitores de pós-graduação de todas as IES associadas e coordenadores da IES principal e IES associadas.

Tem por principal finalidade contribuir com a transparência das informações que envolvem a pós-graduação brasileira, uma vez que estas ficam disponíveis em tempo real, sendo de responsabilidade das IES a execução das ações de coleta e envio de informações relativas aos programas de pós-graduação ofertados, bem como da elaboração de metas e políticas institucionais que visem ao melhoramento contínuo de seus cursos.

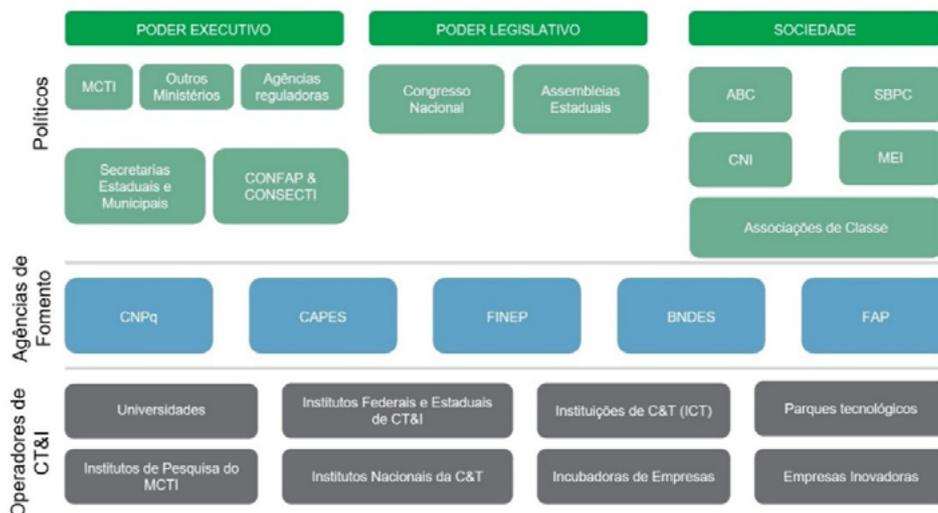
O Sistema e Cadastro e-MEC foi concebido em 2007 e tem uma relação direta com o SINAES, tratando da regulação, avaliação e supervisão da Educação Superior. Ele tem a função de tramitar eletronicamente os processos de regulamentação, os quais podem ser abertos e acompanhados pelas instituições interessadas. Através do e-MEC, as instituições de nível superior fazem as solicitações de credenciamento e reconhecimentos das instituições, e ainda de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos.

Sistemas científicos nacionais

O Brasil dispõe do Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCTI), amparado pela Emenda Constitucional Nº 85, de 26 de fevereiro de 2015. Este sistema organiza-se, de acordo com esta legislação, “em regime de colaboração entre entes, tanto públicos quanto privados, com vistas a promover o desenvolvimento científico e tecnológico e a inovação” (BRASIL, 2015, s.p.). O SNCTI ainda é balizado pela Lei Nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016, a qual objetiva estimular o desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a inovação.

Conforme o documento intitulado Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação - 2016-2019 (BRASIL, 2016), diversos entes são responsáveis pelas ações de ciência, tecnologia e inovação em nosso país, ilustrados na imagem a seguir.

Figura Nº 2: Principais atores da SNCTI



Fonte: BRASIL (2016)

Registra-se que esse sistema é responsável por materializar a Política de Ciência, Tecnologia e Inovação, sendo coordenado pelo Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação brasileiro, no campo político, além da participação do poder legislativo via congresso e assembleias estaduais e, da sociedade, através das associações de classe, dentre outros. Além do sistema nacional, há ainda os sistemas regionais, os quais são coordenados pelas secretarias estaduais de ciência, tecnologia e inovação, e que concebem as políticas estaduais CT&I.

No campo das agências de fomento, as principais agências do sistema são a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), a CAPES e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), as quais, vinculadas aos ministérios ou aos órgãos estaduais de governo, se responsabilizam pela execução de diversos programas e projetos de ciências, tecnologia e inovação, ao mesmo tempo que recebem recursos públicos e os repassam às entidades desenvolvedoras de pesquisa, tais como universidades, institutos, parques tecnológicos, dentre outros, desempenhando papel decisivo na formulação de políticas voltadas à ciência e ao desenvolvimento.

O SNCTI tem um importante papel no fomento à pesquisa, a qual tem sido desenvolvida, em grande parte, pelas universidades. A este respeito, as autoras Hilu e Gisi (2011), em sua pesquisa, concluem que a maior concentração de pesquisas se dá nas universidades públicas, no Brasil, evidenciando a necessidade de estabelecimento de estratégias que contribuam com a difusão de melhores condições de pesquisa em todas as instituições de ensino superior, bem como nas instituições de educação profissional.

Outro importante instrumento para a pesquisa e a ciência brasileiras é a Plataforma Lattes, cujo nome se dá em homenagem ao pesquisador e físico brasileiro Césare Giulio Lattes. Vinculada ao CNPq, ela se constitui como uma base de dados integrada, composta por currículos de estudantes e pesquisadores brasileiros, grupos de pesquisa e instituições acadêmicas e de pesquisa. Tem ainda um papel estratégico nas ações de gestão e planejamento da pesquisa brasileira, ao mesmo tempo em que contribui para a formulação e

difusão de políticas para a ciência, a tecnologia e a inovação brasileiras.

Educação a distância

A EaD, no Brasil, está definida pelo Decreto N° 9.057, de 25 de maio de 2017, que regulamenta o art. 80 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Por este decreto, a EaD é caracterizada como:

a modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem ocorra com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com pessoal qualificado, com políticas de acesso, com acompanhamento e avaliação compatíveis, entre outros, e desenvolva atividades educativas por estudantes e profissionais da educação que estejam em lugares e tempos diversos (BRASIL, 2017).

Os anos 2000 sinalizam a expansão da EaD no Brasil ofertada pelas Tecnologias Digitais de Informação e Comunicação - TDICs. Nesse mesmo período, temos a criação do Sistema Universidade Aberta do Brasil (programa de governo criado pelo Decreto nº 5.800/2006) e da Rede Escola Técnica Aberta do Brasil (ação governamental, criada pelo Decreto nº 7.589/2011 e em funcionamento a partir de 2007). O primeiro programa permanece em funcionamento e se destina à formação de professores através de cursos semipresenciais e o segundo, já extinto, à formação técnica, sendo ambos estruturados mediante o estabelecimento de consórcios e parcerias municipais e estaduais com as instituições formadoras. O novo marco regulatório da EaD, representado pelo Decreto N° 9.057, de 25 de maio de 2017, garante a oferta da modalidade para o ensino fundamental, em ações que visam complementar a aprendizagem ou prestar atendimento formativo emergencial; o ensino médio, para atividades específicas; a educação profissional técnica de nível médio; a educação de jovens e adultos; a educação especial e o ensino superior.

Um destaque deve ser dado ao crescimento nos números de matrículas em cursos de EaD no Brasil, carecendo de maiores pesquisas quanto a sua eficiência e eficácia. De acordo com o último Censo da Educação Superior, realizado pelo INEP, a EaD teve um crescimento em suas matrículas de 17,6%, de 2016 para 2017, com o registro de quase 1,8 milhão de discentes matriculados na modalidade, ou seja, 21,2% do total de matriculados em todo o Ensino Superior. Enquanto a graduação presencial registrou para esse período o segundo ano consecutivo de queda.

Políticas de gratuidade universitária

Políticas de ingresso nas universidades

Os processos de seleção de estudantes para o Ensino Superior utilizados no âmbito do

país vão desde os vestibulares tradicionais até a utilização dos resultados obtidos no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM).

Vestibular é o nome dado ao processo utilizado para selecionar os estudantes que entrarão na universidade. No Brasil, o exame é realizado para ingressar em instituições públicas e particulares. Nesse tipo de processo seletivo, as instituições divulgam um edital com as normas e os conteúdos do vestibular meses antes da prova. O estudante deve se inscrever, pagando uma taxa e a prova é realizada em uma ou mais fases, dependendo do curso e das exigências da universidade.

Além das provas do vestibular tradicional, para determinados cursos, é preciso fazer ainda uma avaliação de habilidades específicas. Cursos como Arquitetura e Urbanismo, Artes Cênicas, Artes Plásticas, Desenho Industrial e Música geralmente exigem esse tipo de prova. O objetivo do exame é avaliar se o candidato possui aptidão necessária para seguir na área.

Adotado por algumas universidades, o vestibular seriado é uma forma de avaliação dividida em etapas anuais, aplicadas durante os três anos do ensino médio e não apenas no último ano, como é feito no vestibular tradicional. As provas são aplicadas no final de cada ano durante a etapa do Ensino Médio e abordam os conteúdos aprendidos. No terceiro ano, o candidato deve selecionar qual o curso desejado. No final do processo, a instituição calcula a média com a pontuação obtida em cada prova, realizando assim a classificação dentro do quantitativo de vagas existentes.

Ainda como forma de ingresso é utilizado o vestibular agendado, que é uma forma de ingresso adotado pela maioria das instituições privadas. O objetivo é facilitar o acesso do aluno à faculdade, já que as datas e horários para a realização do vestibular são mais flexíveis. É possível agendar a prova por telefone ou pelo site das faculdades. Além da prova agendada feita em papel, muitas instituições também oferecem a prova eletrônica, feita em computadores nos campi das próprias instituições. A vantagem dessa modalidade é que o resultado pode ser conferido na hora ou em poucos dias após a realização do exame.

O ENEM é um exame que inicialmente tinha como objetivo avaliar o nível de proficiência dos estudantes concluintes do ensino médio e que, posteriormente, passou a ser utilizado como porta de entrada ao nível superior de ensino. O exame é realizado normalmente no mês de novembro e o resultado divulgado em janeiro do ano subsequente à realização da prova. De posse do resultado do ENEM, os estudantes (candidatos) realizam gratuitamente a inscrição nos Sistemas: Sistema de Seleção Unificada - SISU, PROUNI e possibilidade de ingresso em um curso, pagando os estudos apenas depois de formados com o FIES.

O Sistema de Seleção Unificada (SISU) é um sistema informatizado, regulamentado pela Portaria Normativa nº 21, de 5 de novembro de 2012, e utilizado a partir de 2009, no qual, sob a gerência do MEC, as instituições públicas de educação superior disponibilizam semestralmente vagas em cursos de graduação a candidatos que participaram do ENEM, sendo selecionados aqueles que melhores foram classificados por nota no referido exame, após o encerramento das inscrições. A participação é franqueada aos candidatos que se inscreveram na última edição do ENEM, não tendo zerado na redação, via inscrição gratuita e realizada na Internet. No momento da inscrição, o candidato deve optar por dois cursos dentre aqueles disponibilizados pelas instituições participantes, bem como informar se vai

concorrer via ampla concorrência ou através das vagas destinadas a políticas afirmativas para os candidatos afrodescendentes, indígenas, egressos de escola pública, dentre outros. Toda a divulgação dos resultados se dá através do Boletim de Desempenho, bem como das duas chamadas sucessivas que o sistema possui. No primeiro semestre de 2019 foram disponibilizadas 235.476 vagas.

O Sistema de Financiamento Estudantil (SISFIES) é uma plataforma informatizada, sob a manutenção da Diretoria de Tecnologia do MEC e gerida pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Nele são realizados todos os processos que dizem respeito ao FIES, tanto para cursos de graduação quanto para os de pós-graduação em instituições privadas de nível superior, compreendendo: a adesão das instituições de ensino, a inscrição discente e as ações mais específicas relacionadas à concessão do financiamento estudantil. Registra-se, ainda que o FIES, foi criado pela Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, para beneficiar a candidatos interessados, desde que estejam matriculados em uma instituição privada e tenham sido bem avaliados nos processos realizados pelo Ministério da Educação, não sendo admitidos aqueles que já possuem um curso superior, estejam com a matrícula trancada no curso, tenham dívidas com o crédito estudantil, dentre outros critérios. Para o primeiro semestre de 2019, foram previstos 100.000 contratos de financiamento a juro zero.

Complementarmente, o PROUNI oferta bolsas integrais e parciais em instituições particulares. Para tanto, deve ter obtido nota mínima de 450 pontos no ENEM e nota acima de zero na redação, sendo vetada a participação de quem já possui diploma em curso superior. Os critérios para seleção abrangem ainda a renda bruta familiar de um salário mínimo e meio por pessoa, no caso de bolsas integrais. Já para as bolsas parciais (50%), a renda familiar bruta mensal deve ser de até três salários mínimos por pessoa. Além disso, o candidato deve atender a pelo menos um dos pré-requisitos abaixo: ter cursado o ensino médio completo em escola da rede pública; ter cursado o ensino médio completo em escola da rede privada, na condição de bolsista integral da própria escola; ter cursado o ensino médio parcialmente em escola da rede pública e parcialmente em escola da rede privada, na condição de bolsista integral da própria escola privada; ser pessoa com deficiência; ser professor da rede pública de ensino, exercendo magistério da educação básica, e integrante do quadro de pessoal permanente da instituição pública para concorrer a bolsas exclusivamente nos cursos de licenciatura. Nesses casos não há requisitos de renda. (BRASIL, 2019, s.p.)

O ingresso nas IES também se dá por meio de transferência externa, onde estudantes já matriculados em uma IES migram de uma instituição para a outra. Assim como, o procedimento de ingresso de graduados, que pode se dar em uma instituição de origem distinta da primeira graduação cursada pelo requerente ou não. É importante ressaltar que, as vagas ofertadas pelas instituições para candidatos com o perfil descrito anteriormente advêm daquelas que venham a se tornar ociosas em virtude de cancelamentos e evasões.

O Ministério da Educação ainda possibilita, por meio de parceria com o Ministério das Relações Exteriores, o ingresso de estudantes estrangeiros por meio de oferta de vagas gratuitas em cursos de graduação em IES brasileiras, através do Programa PEC-G, instituído pelo Decreto Nº 7.948, de 12 de março de 2013.

Anualmente, as IES interessadas em participar do PEC-G assinam um termo de adesão

onde disponibilizam os cursos e vagas ofertadas. As vagas são destinadas a candidatos residentes no exterior e que não sejam portadores de visto permanente ou qualquer outro tipo de visto temporário para o Brasil, tendo de ser maiores de 18 anos e, preferencialmente, até 23 anos, devendo ainda apresentar certificado de conclusão do Ensino Médio e Certificado de Proficiência em Língua Portuguesa para Estrangeiros – Celpe-Bras.

Democratização educativa

Em nenhum momento da história educacional brasileira, houve vagas para todos os que desejassem ascender à Educação Superior, sendo necessário criar o “exame admissional”, nominado de “vestibular”, para selecionar os que poderiam estudar e os que deveriam abandonar o sonho de cursar o ensino superior.

Hoje, em 2019, o número de vagas disponíveis nas IES públicas chega a 30% da demanda de jovens brasileiros de 18 a 24 anos e mesmo as vagas disponíveis nas IES privadas, cujos estudantes pagam mensalidades para estudar, as mesmas não chegam a atingir 40% da demanda.

Sendo assim, no Brasil, pode-se dizer que a Educação Superior nunca foi democrática. Sentindo a necessidade de democratizar o acesso à ES, as cotas raciais ganharam visibilidade a partir dos anos 2000, quando universidades e órgãos públicos promoveram a discussão sobre as cotas raciais, as quais constituem um modelo de ‘Ação Afirmativa’ implantado em alguns países, para amenizar desigualdades sociais, econômicas e educacionais entre raças.

No entanto, a Lei das Cotas, desde 2003, vinha sendo questionada e negada pela sociedade civil, que não aceitava a reserva de vagas por questões raciais, com o argumento de que o correto seria o estabelecimento de cotas para jovens de baixo poder econômico. Já para os especialistas, o sistema de cotas raciais justifica-se pelo fato de que certos grupos étnicos, em razão do processo histórico depreciativo vivido no Brasil, teriam maior dificuldade de mobilidade social, não tendo as mesmas oportunidades educacionais ou no mercado de trabalho que demais grupos da sociedade.

Embora ainda não estivesse aprovada por lei federal, a Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) foi a primeira instituição de ensino no Brasil a adotar o sistema de cotas raciais, em 2003, por meio de uma lei estadual aprovada em 2001. Já a Universidade de Brasília (UnB) foi a primeira IES federal a adotar as cotas, em junho de 2004. De lá para cá o número de universidades públicas que possuem ação afirmativa baseada em raças só aumentou e hoje a sua adoção já se apresenta na maioria das universidades federais. Somente em agosto de 2012 foi aprovada a Lei das Cotas nº 12.711, tornando obrigatórias nos processos seletivos de instituições federais a reserva de vagas para estudantes negros, pardos e indígenas.

Nesse processo de discussão sobre as Cotas Raciais, em 2005, no governo do Presidente

Lula foi instituído de imediato o PROUNI, pela Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. O programa foi criado com o objetivo conceder bolsas de estudo integrais e parciais em cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições privadas de ensino superior. O Programa não visava criar vagas nas IES públicas já lotadas, e sim a compra de vagas ociosas nas universidades particulares. Assim, a cada 9 estudantes pagantes, a universidade disponibilizaria 1 bolsa do PROUNI. Em contrapartida, a IES teria isenção fiscal. Essa iniciativa visa possibilitar o acesso dos estudantes de baixa renda familiar na ES. De 2005 até hoje, com 14 anos de existência do Programa, o PROUNI já disponibilizou mais vagas do que as vagas oferecidas pelas IES públicas desde o início da Universidade pública no Brasil.

Aspectos conceituais de democratização

Avançar no processo de democratização de acesso à educação superior exigiu que várias ações fossem criadas a fim de atender a demanda de jovens que careciam de vagas, bem como, de recursos financeiros para cursar a graduação, uma vez que este movimento tinha como meta atingir os jovens que se concentravam nas camadas sociais menos favorecidas economicamente e culturalmente. Para tal, foram necessários investimentos de acesso não somente na educação pública como também nas instituições privadas. Vale reforçar que, “democratizar o ensino implica pensar novas formas de acesso, garantindo àqueles que chegam à universidade uma permanência com qualidade acadêmica e pertinência social” (ZAINKO, 2003, p. 54).

Em outras palavras, o fator quantitativo não é suficiente para que se atinja a democratização da educação superior. São necessárias também ações que visem a permanência do estudante. Tais ações, segundo Zainko (2003), devem constar nas políticas públicas elaboradas a fim de atender os compromissos de mudanças necessárias aos tempos atuais. A democratização da educação superior surgiu em tempos marcados pela inclusão social e educacional de grupos excluídos deste direito, como as pessoas afrodescendentes, indígenas, pessoas com deficiência, além daqueles em condições de pobreza.

Assim, diversas políticas públicas são criadas visando garantir a todos o acesso à educação superior e às ações afirmativas, impondo a uma parte da sociedade por tempo indeterminado uma condição que a sociedade não aceita e não reconhece de forma natural. (PINTO, 2010)

Pensar o acesso, a permanência e o êxito acadêmico, como processos que estão intimamente relacionados, evidencia que a democratização da educação superior está ocorrendo no Brasil a passos lentos, pois é oportunizada apenas a uma parcela da população, composta por aqueles com melhores condições econômicas e financeiras e poucos beneficiados das demais classes sociais, visto que com os esforços realizados, estamos chegando ao patamar de 10% da demanda, que está sendo atendida. E conforme Sguissardi (2015, p.877), ao chegar a essa linha de raciocínio, entende-se que:

igualdade de condições para o acesso e permanência [...]adquire o significado

de uma verdadeira utopia. É necessário enfatizar que essa utópica igualdade de condições para o acesso à, e de permanência na, educação superior é, como nos demais níveis, condição básica da democratização desse nível de educação. Isto é, não se pode falar em processo de democratização sem que se verifique algum grau importante de igualdade de condições para todos os candidatos a uma vaga na educação superior.

Somente a partir da concepção de educação como bem público, é “*que faz sentido falar em democratização do acesso e garantia de permanência dos estudantes em cursos superiores com qualidade científica e social*” (DIAS SOBRINHO, 2010, p.1.225), pois a democratização da educação superior não pode ser confundida com massificação, “*democratizar o ensino implica pensar novas formas de acesso, garantindo àqueles que chegam à universidade uma permanência com qualidade acadêmica e pertinência social*” (ZAINKO, 2003, p. 54).

O fator quantitativo não é suficiente para que ocorra a democratização da educação superior, pois é necessário que haja a permanência do estudante e, dessa maneira, “*as políticas públicas para o ensino superior devem traduzir compromissos de mudanças necessárias aos tempos atuais. Mudanças alicerçadas na democracia e na autonomia plena [...]*” (ZAINKO 2003, p. 55)

Segundo Carvalho (2004, p. 330), ao comentar acerca desse ponto, exprime que “*para uns, a democratização se caracteriza por políticas públicas de abertura [...] para todos, para outros, ela decorre de práticas pedagógicas capazes de formar indivíduos livres*”.

Com todos esses fatores mencionados, Almeida (2012, p.907) diz que “[...] é no mínimo questionável se a expansão ocorrida no ensino superior se traduziu numa efetiva democratização do acesso, mais ainda quando se pretende estender essa democratização ao sucesso acadêmico dos estudantes”.

As reflexões e afirmativas expostas anteriormente evidenciam que sendo o Brasil um país com dimensões continentais, com mais de 210 milhões de habitantes e com aproximadamente 20 milhões de jovens de 18 a 24 anos, necessita de um sistema de Educação Superior robusto e equânime que, em sua história, nunca houve. As iniciativas ocorridas desde o ano 2000, quanto à democratização do acesso a ES, são tentativas de alcançar patamares mais desejáveis de acesso, permanência e êxito, mas ainda são insuficientes. (PINTO, 2010)

Programas nacionais que favorecem a inclusão educativa universitária

De acordo com o MEC (2017), os programas da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI) têm como objetivo a viabilização de uma escolarização democratizada, visando aspectos das desigualdades educacionais. Tomam como foco a formação de profissionais da educação (tanto inicial quanto continuada), assim como aspectos que promovam a acessibilidade – relativa à infraestrutura física e tecnológica das instituições.

Um dos programas vinculados ao SECADI, porém direcionado especificamente à inclusão no contexto de educação superior, é o Programa Incluir. Possui como finalidade a inclusão (acessibilidade) à educação Superior através de ações que direcionam sua atenção a fatores como adequação arquitetônica nos IFES – instalação de corrimãos, pisos com elevação tátil etc. –, disponibilização de tecnologias especializadas com fim de melhorias na prática pedagógica, assim como materiais e mobiliário acessíveis.

Outros programas de inclusão vinculados ao SECADI são o Programa de Apoio a Formação Superior e Licenciaturas Interculturais Indígenas (PROLIND) e o Programa de Formação Continuada de Professores em Educação para o Ensino da História e Cultura Afro-brasileira e Africana e para Educação Quilombola. Estes, respectivamente, têm como objetivo apoiar projetos de cursos de licenciatura para formação de professores de comunidades indígenas a fim de formar docentes direcionados às próprias escolas indígenas – contribuindo, assim, para a valorização de aspectos culturais como o estudo de línguas maternas, povos etc. – e o incentivo à educação continuada de docentes para educação quilombola com o apoio de Instituições Públicas de Educação Superior (IPES).

A serviço da promoção da equidade, valorização da diversidade e inclusão, os programas desenvolvidos pelo SECADI/MEC ofertam uma série de ações e programas que colocam em prática, junto ao sistema de ensino, as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN) normatizadas pelo CNE, em coerência com temáticas e modalidades estabelecidas por lei. Dessa forma, confere direitos educacionais a povos, comunidades e grupos que necessitam de atenção especializada. (MEC, 2019)

No processo de expansão e democratização de acesso à educação superior, por meio da ampliação de vagas, o Governo Federal criou programas como o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI, instituído pelo Decreto Presidencial 6.096, de 24 de abril de 2007, com o objetivo de dar às instituições condições de expandir o acesso e garantir condições de permanência no Ensino Superior, assumindo a meta de dobrar o número de alunos dos cursos de graduação no período de 2008 a 2018 (10 anos). O Fundo de Financiamento do Estudante ao Ensino Superior – FIES, implementado pela Lei nº 10.260/2001 e alterado pela Lei nº 12.202/2010, é um programa que canaliza recursos públicos para as instituições privadas. Por meio do FIES estudantes matriculados em IES privadas, pode ter o valor do curso de graduação financiado pelo governo federal entre 50% a 100%. Sendo que o reembolso do financiamento será definido após um período de carência a partir da conclusão do curso.

Outro programa importante no processo de democratização ao acesso à educação superior é o Programa Universidade para Todos – PROUNI, criado pela Lei n. 11.096, de 13 de janeiro de 2005, reforçando as políticas públicas educacionais de acesso ao ensino superior, com objetivo de regular as oportunidades de estudos por meio da concessão de bolsas de estudo integrais e parciais em cursos de graduação em instituições privadas de ensino superior, as quais recebem, em contrapartida, isenção de impostos federais.

No bojo das políticas de democratização ao acesso a educação superior vale mencionar a ampliação da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica -RFEPT, que em 2008, com a promulgação da Lei nº 11.892, representou um processo de ampliação significativas no número de vagas a estudantes residentes, principalmente, em regiões no

interior do Brasil. No ano de 2016, o Ministério da Educação havia concretizado a construção de mais de 500 novas unidades referentes ao plano de expansão da educação profissional, totalizando 644 campi em funcionamento.

Além dos programas supramencionados, vale mencionar aqueles voltados a garantir a permanência dos estudantes no ensino superior.

PET – Programa de Educação Tutorial é desenvolvido por grupos de estudantes junto a um tutor docente. Tem como princípio a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão – além da educação tutorial. O programa, uma vez criado, possui duração indeterminada. Porém, os membros possuem um tempo máximo de vínculo que consiste para alunos e professores, respectivamente, enquanto durar a graduação.

ProExt - O Programa de Extensão Universitária, criado em 2003, caracteriza-se pelo apoio às IES públicas nos quesitos relativos ao desenvolvimento de projetos de extensão. Seu objetivo, ao promover tais interações – projetos e programas de extensão – é favorecer implementações de políticas públicas.

INCLUIR - O Programa de Acessibilidade na Educação Superior promove ações que garantem acessibilidade às pessoas com deficiência às instituições federais de ensino superior. Seu histórico na criação de editais relativos ao seu objetivo principal data do ano de 2005 como marco inicial, buscando, desde então, melhorar o acesso de pessoas com deficiência a todos os espaços, ambientes e ações desenvolvidas na instituição. Apesar de receber propostas de instituições de todo o país, o MEC só concede apoio financeiro se houver atendimento a todas as exigências previstas pelo programa.

Promisaes - O Projeto Milton Santos de Acesso ao Ensino Superior, com editais datando dos anos de 2009 e 2010, tem como objetivo dar ênfase à cooperação técnico-científica e cultural entre o Brasil e os países com os quais mantém acordos nas áreas de educação e cultura (MEC,2018).

PNAE - O Plano Nacional de Assistência Estudantil, criado em 2008, tem como objetivo o auxílio na permanência de alunos matriculados em graduações presenciais das IFES, favorecendo, assim, a igualdade de oportunidades entre os estudantes. O plano oferece – através de uma seleção que leva em consideração critérios socioeconômicos e particulares às IFES – assistência à moradia estudantil, alimentação, transporte, saúde, cultura, etc. (MEC, 2018).

Acesso à educação superior às pessoas com deficiência, aos grupos étnicos, entre outros, considerando o gênero

Desde 1990, com o marco da Declaração Mundial Sobre Educação para Todos, realizada em Jomtiên (Tailândia), o Brasil, enquanto país signatário, inicia um processo de inclusão educacional na educação nacional, que culminou em diferentes resoluções, decretos, políticas de ações afirmativas, que contemplavam os mais diferentes níveis de ensino, dentre eles, a educação superior. No bojo deste movimento encontram-se as mulheres, pessoas afrodescendentes, pessoas com deficiência e indígenas, por compreender que estes compõem um grupo significativo de pessoas marginalizadas que tem suprimido o seu direito à

educação superior.

No que se refere ao Público-Alvo da Educação Especial (PAEE), compreendido pelas pessoas com deficiência, Transtornos Globais do Desenvolvimento e Altas Habilidades/Superdotação, no ano de 1996, o Governo Federal, por meio do Ministério da Educação, emitiu Aviso Circular nº 277, definindo que as IES criassem condições adequadas para o ingresso e a permanência do público-alvo da educação especial. Por meio do Decreto nº 3.298/99, o qual dispunha sobre a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, o Governo Federal estabeleceu a obrigatoriedade das IES em se reestruturarem, física e pedagogicamente, para atender às necessidades educacionais do público-alvo da educação especial.

Em 2005, teve início o Programa Universidade para Todos (PROUNI), um programa do MEC criado pela Lei 11.096/2005, que concede bolsas integrais e parciais de 50% em instituições privadas de educação superior, em cursos de graduação e sequenciais de formação específica, a estudantes brasileiros sem diploma de nível superior.

Ainda em 2005 é criado o Programa de Acessibilidade na Educação Superior (Programa Incluir), que desenvolveu ações no sentido de identificar barreiras ao acesso às Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). Em 2011 o Programa passou a contemplar as IES privadas sem fins lucrativos.

Com base no Decreto 7.612/2011, o Governo Federal instituiu o “Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência - Plano Viver sem limites”, o qual reforça as possibilidades de acesso do PAEE nos espaços públicos de ensino. Neste mesmo ano, o Decreto nº 7.611/2011 declara que é dever do Estado garantir um sistema educacional inclusivo em todos os níveis e em igualdade de oportunidades para alunos com deficiência; aprendizado ao longo da vida; oferta de apoio necessário, no âmbito do sistema educacional geral, com vistas a facilitar sua efetiva educação, entre outras diretrizes.

Em 2012, esse programa passou a fomentar o desenvolvimento de uma política de acessibilidade ampla e articulada, movimentando recursos financeiros que levassem à implementação e ao desenvolvimento de núcleos de acessibilidade nos IFES.

Considerando as leis, decretos e políticas públicas mencionadas acima, tomamos os dados apresentados no Censo Demográfico 2010 (IBGE), o qual apontava que 45,6 milhões de pessoas se declararam com alguma deficiência no Brasil, e, em dados mais recentes, podemos verificar que no resumo técnico do Censo da Educação Superior de 2017, divulgado pelo INEP, este apontou que foram realizadas apenas 38.272 matrículas do PAEE na Educação Superior, sendo que destas, um total de 14.293 matrículas se deram no âmbito de universidades públicas e outras 23.979 ocorreram nas privadas. (ANJOS, 2019)

Avançando na compreensão das políticas de inclusão, há a Lei de Cotas - Lei Nº12.711, de 29 de agosto de 2012, que representa uma importante conquista no processo de inclusão. Esta lei é compreendida como uma ação afirmativa relevante, por beneficiar pessoas pertencentes a grupos discriminados e excluídos socioeconomicamente. A lei no seu art.1º determina que as instituições federais de ensino superior deverão reservar 50% de suas vagas para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas, com subcotas destinados para estudantes negros e pardos, de baixa renda e indígenas.

Quanto ao acesso de indígenas ao nível superior, há uma estimativa imprecisa de 1.400 estudantes indígenas matriculados em 2004 (BERGAMASCHI; DOEBBER; BRITO, 2018). Os números apontam o quanto as políticas e ações afirmativas se fortaleceram, favorecendo o aumento significativo no número de indígenas que passaram a acessar a educação superior. Já no ano de 2012 (INEP, 2012), havia um total de 10.282 indígenas matriculados, ao passo que em 2017 este número chegou a 56.750. (INEP, 2017)

Vale mencionar que, no decorrer das duas últimas décadas, o Brasil avançou consideravelmente em ações, visando tornar democrático o acesso à educação superior. Entretanto, não há um consenso entre políticos e pesquisadores sobre a Lei de Cotas, que passará por uma revisão em 2022, enquanto uma política afirmativa que visa oportunizar o acesso a todos igualmente. Dentre as pessoas beneficiadas pela reserva de vagas na educação superior estão as pretas e pardas. O investimento em ações junto a este grupo justifica-se pelo fato de mais da metade da população brasileira ser formada por pretos e pardos, e a educação superior sempre ter sido considerada um reduto quase exclusivamente branco. (ARABELA; BELLO, 2017)

Dados divulgados pelo INEP revelam um crescimento significativo no número de matrícula de acadêmicos pretos e pardos. No ano de 2012 era de 187.576 e 746.109, respectivamente. Já em 2017, este número foi de 532.607 de matrículas de acadêmicos pretos e 2.157.189 de acadêmicos pardos.

Outro grupo a ser considerado na ampliação do acesso àqueles considerados excluídos da educação superior não se caracteriza pelo fato de ser minoria. É o grupo em que se encontram as mulheres, que por razões históricas sociais e culturais, foi excluído desde nível de ensino, situação que passou a mudar somente no início dos anos de 1990.

Em números gerais, atualmente, as mulheres representam 51,7% da população brasileira, e 48,3% é composta por homens (IBGE-PNAD, 2018). Ao utilizar o indicador idade, o censo do IBGE (2018) revela que estes valores se invertem: na faixa etária até 24 anos há um total de 18,2% de homens, enquanto as mulheres representam 17,5%.

Quando os números se voltam para a educação superior, é possível verificar que as mulheres representam um percentual maior de estudantes matriculados no ensino superior, com um interesse maior pelas licenciaturas, fenômeno que pode guardar relação com a feminização do magistério. Conforme levantamento realizado pelo Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB, 2017), as mulheres representam 70% dos estudantes nas licenciaturas, bem como são maioria entre os concluintes.

Expansão territorial da educação superior

O período de 1991 a 2002 marcou uma importante etapa para o desenvolvimento – expansão – das IES no Brasil. Enquanto os anos de 1991 a 1997 caracterizam o dado inferior a 1% (893 para 900) relativo ao aumento das IES, os cinco posteriores apresentaram um aumento de 81% (900 para 1.637). Assim como houve um aumento significativo na oferta de cursos presenciais (de 4.908 para 14.399) e de programas de pós-graduação (de 1.016 em 1991 para 1.608 em 2002, compreendendo um aumento de 65%).

Estes números ainda levam em consideração a predominância da iniciativa privada que, no percurso de 1991 até o ano de 2002, alcançava 64,5% dos cursos de graduação no país. Em contraste, a participação do setor público em programas de pós-graduação respondia por aproximados 90% dos programas existentes no país até 2002. Com esses dados, verifica-se que a expansão da IES no território brasileiro – até o período de 2006 – caracterizou-se pela forte presença da iniciativa privada.

Em Mancebo, Araújo e Martins (2015), há, também, uma análise que discute o aumento gradativo, e de caráter comparativo, em matrículas com passar dos anos (1995 a 2010) entre instituições privadas – estas com crescimento na ordem de 347,15% – e públicas – que compreende o aumento de 134,58%.

Em termos gerais, somando-se as matrículas de nível superior, tanto na oferta presencial quanto na oferta a distância, nas instituições federais, estaduais e privadas, incluindo as universidades e os institutos federais, observou-se crescimento. No entanto, chama-se atenção para o fato de que a oferta de nível superior brasileira ainda é majoritariamente privada. Além disso, no que se refere ao número de matrículas nas instituições públicas, no intervalo analisado, as instituições municipais foram as que apresentaram o menor número, além de terem a maior queda percentual nos anos de 2009 e 2010, se comparadas às instituições ofertantes federais, estaduais e privadas. No intervalo supracitado, convém chamar a atenção para as áreas que mais cresceram em termos de matrícula.

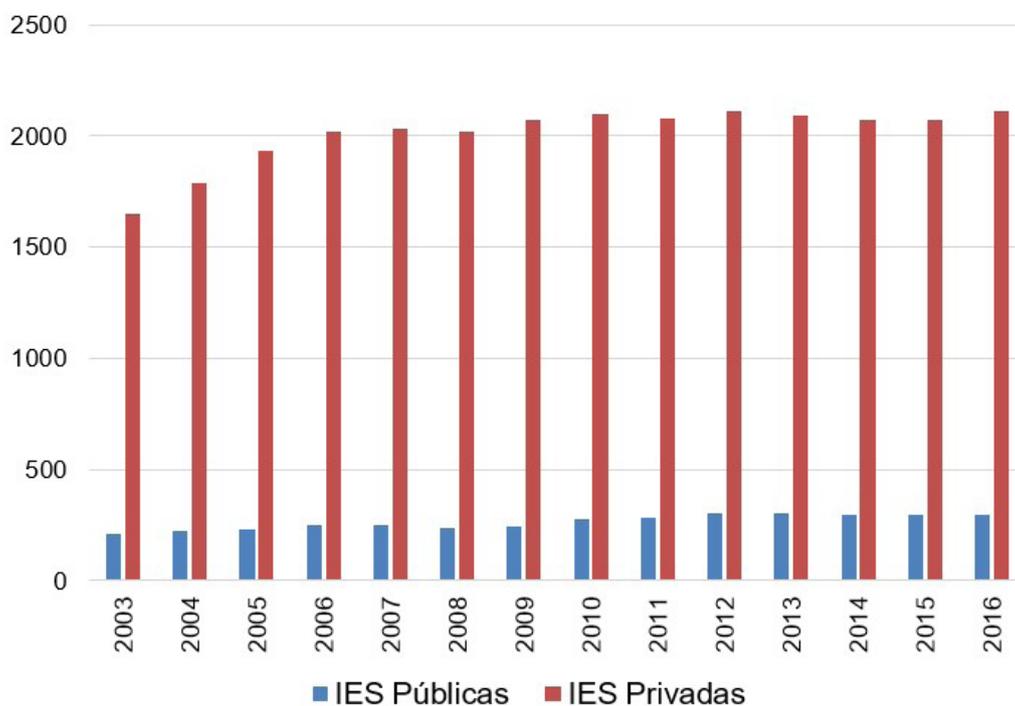
Evidenciamos concentração de matrículas nos cursos citados e, por outro, que demais áreas e/ou cursos, por aspectos variados, desde culturais, dentre outros, são pouco procurados e ofertados, suscitando maiores estudos face as suas causas. Barros (2015), no período de 2001 a 2010, fez uma importante pesquisa sobre a ociosidade de vagas no nível superior. A ociosidade de vagas, conforme a autora supracitada explica, está relacionada a diversos fatores, desde aqueles de causa financeira do discente, até o de incompatibilidade ou insatisfação com o curso. Registra-se que diante desse fato, a mesma autora ressalta que nesta década foram adotadas diversas ações inclusivas, bem como a própria criação de RFEPCCT via fortalecimento da Educação Tecnológica, como forma de minimizar os índices de evasão e favorecer o ingresso e a permanência de maior parcela da população ao nível superior.

Criação de instituições de educação superior a partir dos anos 2000

O Presidente Fernando Henrique Cardoso, representante do PSDB, findou seu mandato em 1º de janeiro de 2003. A partir dessa data até o dia 1º de janeiro de 2011, o país foi governado pelo Presidente representante do PT, Luiz Inácio Lula da Silva, sendo substituído pela Presidente Dilma Rousseff, representando o mesmo partido, nessa data até 31 de agosto de 2016, quando seu mandato foi interrompido por um processo de impeachment. No período de 2003 a 2012, houve um crescimento quanto ao número de IES públicas, passando de 207 para 304, significando 123 novas instituições públicas. No entanto, observa-se na Figura 7, que a partir de 2013, no governo da Presidente do PT, há uma queda no número de IES de 304 baixou para 296, uma vez que 8 instituições públicas foram ence-

rradas. Este dado reforça o fato de o Governo Federal não conseguir atender a demanda que aumentou nos últimos anos, fazendo com que muitos jovens buscassem as instituições privadas. (PINTO & RIBEIRO, 2019)

Gráfico Nº 5: Número de IES públicas e privadas no Brasil



Fonte: Gráfico elaborado pelos autores a partir de dados do INEP (2019)

Quando se analisam as IES privadas, verifica-se entre os anos de 2003 a 2010 a sua expansão significativa com um aumento de 448 novas instituições. No entanto, de 2011 a 2016, observa-se uma oscilação constante no número de IES, situação essa, que embora não seja possível afirmar nesse momento os motivos, considera-se como um deles a possibilidade da influência das fusões e absorções das pequenas instituições pelas grandes corporações, fortalecendo ainda mais os grandes conglomerados ou holdings. (PINTO & RIBEIRO, 2019)

O investimento em novas instituições de Educação Superior foi significativo nos mandatos dos presidentes representantes do PT, havendo uma ampliação de 123 IES públicas e 459 IES privadas, num total de 582 novas instituições. Todavia, sabe-se que esse número é ineficiente, quando nos debruçamos sobre a demanda de jovens de 18 a 24 anos. (PINTO & RIBEIRO, 2019)

Oferta e expansão gradativa do ensino superior na RFEPT

O início da oferta do ensino superior no âmbito da Educação Profissional surge no final da década de 1960 quando as escolas técnicas federais foram autorizadas a organizar e manter cursos de curta duração, destinados a proporcionar formação profissional básica de

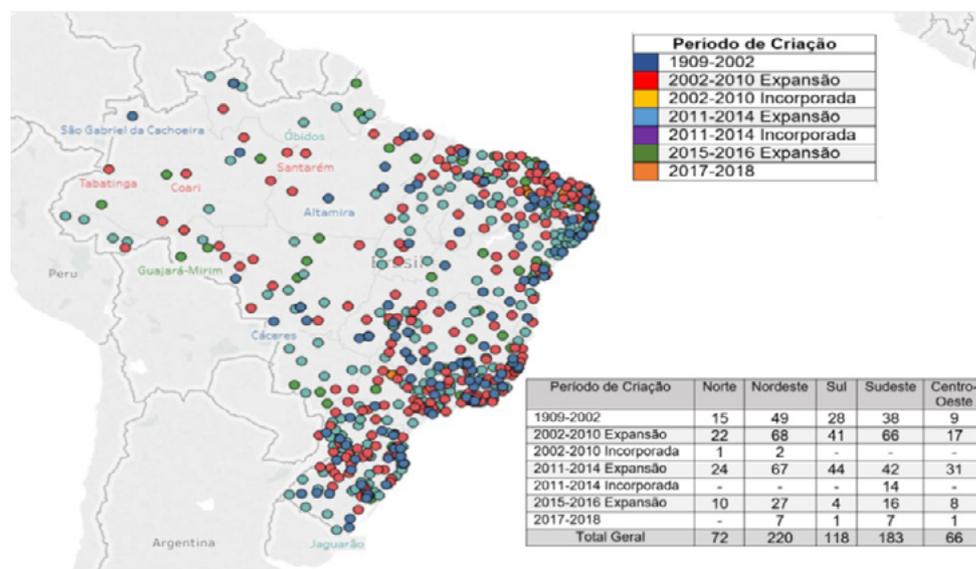
nível superior por meio do Decreto-Lei no 547, de 18 de abril de 1969. A ampliação dessa oferta data da criação dos CEFETs, ainda iniciada na segunda metade do século XX, com a inauguração dos primeiros centros federais de educação profissional, científica e tecnológica, nos estados do Rio de Janeiro, Minas Gerais e Paraná. Através da lei 8.498/1994, que instituiu o Sistema Nacional de Educação Tecnológica, por meio do Decreto Federal Nº 2406/97, aos então CEFETs era permitida a oferta de ensino superior tecnológico e cursos de formação de professores e especialistas, bem como programas especiais de formação pedagógica, voltados à educação científica e tecnológica. A partir de 2008, no entanto, com a criação da Rede Federal e, por extensão, dos Institutos Federais, a oferta cresceu exponencialmente.

Educação profissional a partir de 2000

A Rede Federal de EPCT, a partir de 2003, vivenciou um processo de gradativa expansão, ligado às questões político-econômico-sociais do país da época. Entretanto, registra-se que tal processo foi acentuado a partir de 2007, uma vez que a expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica foi associada à estratégia da interiorização da educação profissional e do ensino superior, evidenciada na lei de criação dos Institutos Federais, Lei 11.892/2008, que institui a rede supracitada e os Institutos Federais, por meio da junção de 31 Centros Federais de Educação Tecnológica (Cefets), 75 unidades descentralizadas de ensino (Uneds), 39 escolas agrotécnicas, 7 escolas técnicas federais e 8 escolas vinculadas a universidades, os quais passaram a formar tais institutos, ligados em rede.

Essa rede, de acordo com os dados da Plataforma Nilo Peçanha, conta com 1.822.510 inscritos em seus mais de 11.000 cursos, no ano de base de 2018, nas suas 647 unidades, distribuídas nas cinco regiões do território brasileiro.

Figura Nº 3: Distribuição espacial da RFEPC por fase de expansão



Fonte: Elaborado pelos autores, a partir de dados disponibilizados pela SETEC (2018)

O mapa revela uma maior concentração das unidades da Rede nas áreas de maior densidade populacional, perfazendo praticamente todo o litoral brasileiro. Além disso, é possível observar que a rede permanece capilarizada em todas as unidades da federação, conforme o seu desenho inicial.

No âmbito dos cursos de nível graduação, a concentração de cursos na RFEPCT está na área de formação de professores, com 775 cursos. Já no campo da pós-graduação, os cursos de especialização lideram com 517 cursos. Evidencia-se, com esse fato, que os institutos têm procurado contribuir com a formação dos professores, área carente de profissionais no Brasil, se considerarmos a formação em Matemática e Física, por exemplo.

Referências

- ALMEIDA, L.; ARAUJO, C. M. M.; AMARAL, A.; DIAS, D. (2012, novembro). Democratização do acesso e do sucesso no ensino superior: uma reflexão a partir das realidades de Portugal e do Brasil. Avaliação, Campinas; Sorocaba, SP, v. 17, n. 3, p. 899-920.
- Anjos, P. M. (2019). Políticas públicas e o ingresso de pessoas com deficiência na educação superior no Brasil e Argentina. 130f. Dissertação de Mestrado, Universidade da Região de Joinville, Joinville, SC, Brasil.
- Arabela. C. O., & Belo, L. (2017). Negros e indígenas ocupam o templo branco: ações afirmativas na UFRGS. Horizontes Antropológicos [Online]. Recuperado em 10 junho, 2019 de <http://journals.openedition.org/horizontes/180>
- Banco Mundial. Despesas públicas em educação, total (% do PIB). Recuperado em 15 de outubro, 2019 de <https://datos.bancomundial.org/indicador/SE.XPD.TOTL.GD.ZS>
- Barros, A.S.X. (2015 abril). Expansão da educação superior no Brasil: limites e possibilidades. Educação e Sociedade, Campinas, SP, 36 (131), 361-390. Recuperado em 10 dezembro, 2018 de <http://www.scielo.br/pdf/es/v36n131/1678-4626-es-36-131-00361.pdf>
- Bergamaschi, M.A., & Doebber, M.B., Brito, P.O. (2018, janeiro). Estudantes indígenas em universidades brasileiras: um estudo das políticas de acesso e permanência. Rev. Bras. Estudos Pedagógicos, Brasília, 99 (251), pp 37-53. Recuperado em 11 março, 2019 de <http://www.scielo.br/pdf/rbeped/v99n251/2176-6681-rbeped-99-251-37.pdf>
- Carvalho, J.S.F.de. (2004) Democratização do ensino revisitado. Educação e Pesquisa, São Paulo, 30 (2), 327-334.
- Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras.(2017). Recuperado em 15 out.2019. De: <http://www.crub.org.br/>
- Declaração Mundial sobre Educação para Todos. (1990). Jomtiên, Tailândia. Recuperado em 22 de mar, 2019 de <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-mundial-sobre-educacao-para-todos-conferencia-de-jomtien-1990>
- Dias Sobrinho, J. (2010, outubro). Democratização, qualidade e crise da educação superior: faces da exclusão e limites da inclusão. Educação & Sociedade, Campinas, 31 (113), 1223- 1245.
- Hilu, Luciane & Gisi, Maria Lourdes (2011). Produção científica no Brasil – um comparativo entre as universidades públicas e privadas. Recuperado em 15 de outubro, 2019 de https://educere.bruc.com.br/arquivo/pdf2011/5221_3061.pdf

culturais Indígenas. Recuperado em 19 out.2019. De: <http://portal.mec.gov.br/prolind>

- República Federativa do Brasil. Ministério da Educação. Projeto Milton Santos de Acesso ao Ensino Superior. Recuperado em 19 out.2019. De: <http://portal.mec.gov.br/promisaes>
- República Federativa do Brasil. (1988). Constituição Federal. Recuperado em 19 out.2019. De: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm
- República Federativa do Brasil. (2015, fevereiro 26) Emenda Constitucional nº 85. Altera e adiciona dispositivos na Constituição Federal para atualizar o tratamento das atividades de ciência, tecnologia e inovação. Recuperado em 22 jun. 2019 de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc85.htm
- República Federativa do Brasil. (2016). Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação - 2016- 2019. Brasília/DF: MCTI.
- República Federativa do Brasil. (2017, maio 25). Decreto Nº 9.057. Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Recuperado em 12 junho, 2019 de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9057.htm
- República Federativa do Brasil. (1961, dezembro 20). Lei nº 4.024. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Recuperado em 17 outubro, 2017 de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4024compilado.htm
- República Federativa do Brasil. (1969, abril 18). Decreto-Lei nº 547. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Recuperado em 09 novembro, 2019 de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del0547.htm
- República Federativa do Brasil. (1971, agosto 11). Lei nº 5.692. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. De <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-5692-11-agosto-1971-357752-publicacaooriginal-1-pl.html>
- República Federativa do Brasil. (1982, outubro 18). Lei nº 7.044. Altera dispositivos da Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971, referentes a profissionalização do ensino de 2º grau. Recuperado em 17 outubro, 2017 de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7044.htm
- República Federativa do Brasil. (2001, julho 12). Lei nº 10.260. Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior e dá outras providências. Recuperado em 23 junho 2019 de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10260.htm
- República Federativa do Brasil. (2008, dezembro 29) Lei nº 11.892. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. Recuperado em 02 junho, 2016 de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11892.htm
- República Federativa do Brasil. (12 de março de 2013). Decreto Nº 7.948 . Dispõe sobre o Programa de Estudantes-Convênio de Graduação - PEC-G. Recuperado em 15 out.2019. De: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7948.htm
- República Federativa do Brasil. (2012, agosto 29) Lei Federal nº 12.711. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Recuperado em 19 abril, 2019 de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm
- República Federativa do Brasil. (2016, janeiro 11) Lei nº 13.243. Dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação. Recuperado em 22 junho, 2019 de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13243.htm
- República Federativa do Brasil. (2007, maio 31) Portaria Normativa nº 25. Institui o Programa de Formação Inicial em Serviço dos Profissionais da Educação Básica dos Sistemas de Ensino Público [PROFUNCIÓNÁRIO].
- Recuperado em 24 maio, 2016 de <http://mobile.cnte.org.br:8080/legislacao-externo/rest/lei/34/pdf>
- República Federativa do Brasil. (2012, novembro 05) Portaria Normativa nº 21. Dispõe sobre o Sistema de

Seleção Unificada [Sisu]. Recuperado em 24 junho, 2019 de <https://sisu.furg.br/images/portaria21MEC.pdf>

República Federativa do Brasil. (2013) Programa Incluir. Dispõe sobre Acessibilidade na Educação Superior [SECADI/SESu]. Recuperado em 19 abril, 2019 de http://portal.MEC.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=12737-documento-orientador-programa-incluirpdf&category_slug=marco2013pdf&Itemid=30192

República Federativa do Brasil. (2012, setembro 20). Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. Resolução [CNE/CEB] nº 06. Define Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional Técnica de Nível Médio. Recuperado em 17 de maio, 2016 de http://portal.MEC.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=11663-rceb006-12-pdf&category_slug=setembro-2012-pdf&Itemid=30192

República Federativa do Brasil. Ministério da Educação. (1996, dezembro 20). Lei nº 9.394. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Recuperado em 15 out.2019. De: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm

República Federativa do Brasil. Ministério da Educação. (1999, dezembro 20). Decreto Nº 3.298. Recuperado em 15 Out.2019. De: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3298.htm

República Federativa do Brasil. Ministério da Educação.(2007, abril 24). Decreto nº 6.096. Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni). Recuperado em 15 out.2019. De: <http://reuni.mec.gov.br/o-que-e-o-reuni>

República Federativa do Brasil. Ministério da Educação. Programa de Educação Tutorial. Recuperado em 15 out.2019. De: <http://portal.mec.gov.br/pet>

República Federativa do Brasil. Ministério da Educação e Cultura. Programa de Extensão Universitária (ProExt). Recuperado em 15 out.2019. De: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12241&ativo=488&Itemid=487/29973-programas-e-aco-es-1921564125

República Federativa do Brasil. Ministério da Educação e Cultura. (2011, novembro 17). Decreto Nº 7.612. Institui o Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência - Plano Viver sem Limite. Recuperado em 15 out.2019. De: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011_2014/2011/decreto/d7612.htm

República Federativa do Brasil. Ministério da Educação e Cultura.(2004, abril 14). Lei nº 10.861. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências. Recuperado em 15 out.2019. De: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm

República Federativa do Brasil. Ministério da Educação e Cultura. (2010, julho 19). Decreto nº 7.234. Plano Nacional de Assistência Estudantil. Recuperado em 15 out.2019. De: <http://portal.mec.gov.br/pnaes>

República Federativa do Brasil. Ministério da Educação e Cultura.(2017, dezembro 15). Lei nº 9.235. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação no sistema federal de ensino. Recuperado em 15 out.2019. De: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9235.htm

República Federativa do Brasil. Ministério da Educação e Cultura. (2006, junho 8). Decreto Nº 5.800. Dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB. Recuperado em 15 out.2019. De: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5800.htm

República Federativa do Brasil. Ministério da Educação e Cultura. Recuperado em: 19 out.2019 De: <http://portal.mec.gov.br/institucional/historia>

República Federativa do Brasil. Ministério da Educação. (1971, julho 13). Decreto No 68.908. Dispõe sobre concurso Vestibular para admissão aos cursos Superiores de graduação. Recuperado em 15 out.2019. De: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D68908.htm

República Federativa do Brasil. Diário Oficial da União. (2017, dezembro 21). Portaria normativa nº 20. Ministério da Educação e Cultura. Recuperado em 15 out.2019. De: http://www.in.gov.br/material/-/asset_publisher/kujrwOTZC2Mb/contet/id/39380053/do1-2018-09-03-portaria-normativa-n-20-de-dezembro-de-2017--39379833

- Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior.(2017, dezembro 21). Portaria Normativa nº 24. Ministério da Educação e Cultura. Recuperado em 15 out.2019. De: <http://abmes.org.br/legislacoes/detalhe/2301/portaria-normativa-n-24>
- Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior. (2017, dezembro 21). Portaria Normativa nº 23. Ministério da Educação e Cultura. Recuperado em 15 out.2019. De: <http://abmes.org.br/legislacoes/detalhe/2301/portaria-normativa-n-24>
- República Federativa do Brasil. Ministério da Educação e Cultura.(2004, abril 14). Lei nº 10.861. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES. Recuperado em 15 out.2019. De: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.861.htm
- República Federativa do Brasil. Ministério da Educação e Cultura. Parecer CNE/CEB 16/99. Recuperado em 19 out.2019. De: http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf_legislacao/rede/legisla_rede_parecer1699.pdf
- Sguissardi, V. (2015, dezembro) Educação Superior no Brasil: democratização ou massificação mercantil? Educ. Soc., Campinas, 36 (133), 867-889. Recuperado em 20 maio, 2019 de http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010173302015000400867&lng=pt&nrm=iso
- Zainko, M. A. S. (2003). Educação superior, democracia e desenvolvimento humano sustentável. In: Zainko, M. A. S., &Gisi, M. L. Políticas e gestão da educação superior. Curitiba: Champagnat.

CAPÍTULO 4



CHILE



AUTORAS:

Ana J. Zepeda Ortega

Carolina A. TapiaPoblete

Facultad de Medicina, Escuela de Tecnología Médica, Universidad de Valparaíso

Características generales del país

El nombre oficial del país es “República de Chile” y geográficamente es un país tricontinental, pues tiene soberanía territorial de tres continentes: América, Oceanía y La Antártica. Por tal razón, su territorio se subdivide en 3 zona geográfica que son la: Continental, Insular y Antártida.

La ubicación de Chile Continental, es decir, la que se localiza en América, se extiende desde los 17° 30' de latitud sur en su límite septentrional, hasta los 56° 30' de latitud sur en la parte meridional sudamericana. Por otra parte, el terreno Antártico chileno va desde los meridianos 53° y 90° de longitud oeste, hasta el polo a los 90° de latitud sur. En tanto, el territorio insular comprende el archipiélago de Juan Fernández, las islas San Félix, San Ambrosio, Salas y Gómez, ubicadas en el océano Pacífico Sur. También lo integra PapaNui (ex Isla de Pascual), la cual está situada en la Polinesia, en los 27° de latitud sur y a los 109° de longitud oeste (Instituto Nacional de Estadística, 2018). Así es como la superficie total de Chile, sumando las zonas continental, antártica e insular es de 2.006.096 km².

Aspectos físicos

El territorio continental se caracteriza por un accidentado relieve montañoso, donde alrededor del 20% de su superficie está constituido por llanuras. A lo largo de su territorio es posible distinguir dos Cordillera, Los Andes y de la Costa, las cuales albergan una depresión intermedia que se interrumpe en varios tramos de su recorrido.

Por otra parte, los valles transversales, que se extienden desde la región de Atacama a la de Valparaíso, nacen en la Cordillera de los Andes y recorren el territorio hasta llegar al océano Pacífico, uniendo dicha cordillera con la cordillera de la Costa. Los ríos y sus afluentes, ubicados en estas zonas son alimentados por los deshielos primaverales de la cordillera, por lo que aun cuando haya escasez de precipitaciones no llegan a perder su caudal. Las anteriores se continúan hacia el sur con el Valle Central, el cual está conformado por amplias planicies, con valles menores, rodeada al este por la cordillera de los Andes y al oeste por la de la Costa. En esta zona se encuentran los principales conglomerados urbanos del país, como son: el Gran Santiago, el Gran Valparaíso y el Gran Concepción.

Continuando hacia el sur, se puede ver que la cordillera de la Costa con el nombre de cordillera de Nahuelbuta. En esta zona se puede observar innumerables lagos que son producto de los sedimentos glaciales. Luego, la depresión intermedia se hunde en el mar, mientras la cordillera de la Costa da origen a una serie de archipiélagos y un sinfín de islas montañosas. Finalmente, en el seno de Reloncaví se inicia La Patagonia, donde la cordillera de los Andes pierde altura y se pueden observar grandes masas de hielo conocidas como campos de hielo y representan las mayores reservas de agua de esta parte del continente.

Las características geográficas antes descritas hacen que presente una gran variedad de

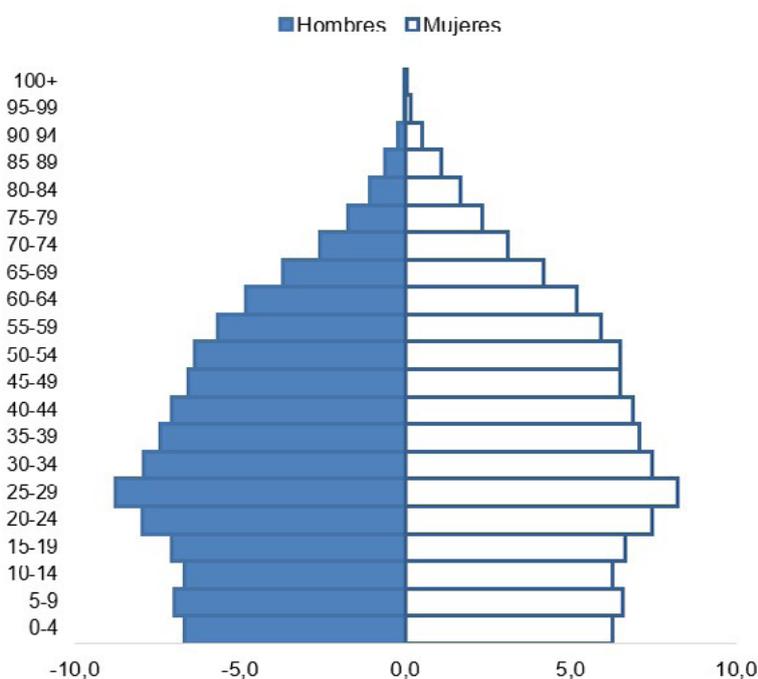
climas, los que van desde el desértico y estepárico en el norte, pasando por el mediterráneo en los valles centrales y frío en las alturas de la cordillera, para continuar con el marítimo lluvioso hacia el sur, culminando en un clima polar, al cual se da en la región antártica. Además, cabe mencionar que, en Rapa Nui, el clima es cálido y moderadamente húmedo, con precipitaciones durante todo el año.

Características poblacionales

La población de la República de Chile, según el censo de 2017, es de 17.574.003 habitantes, lo que arrojaría una densidad poblacional de 8,8 habitantes por kilómetro cuadrado. El 62,4% de la población se localiza en los grandes centros urbanos como son la región Metropolitana con un 40,5%, la región del Biobío con 11,6% y la región de Valparaíso con 10,3%(INE, 2018).

En el año 2018, la esperanza de vida al nacer alcanzó los 79,5 años, siendo 82,4 para las mujeres y 76,5 para los hombres. En tanto que, la distribución de la población chilena muestra claramente los signos de envejecimiento, donde se ha podido verificar que Chile está transitando desde una pirámide poblacional estacionaria a una regresiva (Gráfico 1), característica de países con una alta esperanza de vida y bajas tasas de natalidad y mortalidad (INE, 2018).

Gráfico N° 1: Distribución porcentual de la población, según grupos de edad y sexo. Chile, 2018



Fuente: Elaboración propia basado en (INE, 2018).

División política y administrativa

En la actualidad, el país se encuentra dividido en 16 regiones, las que a su vez se subdividen en 56 provincias y 346 comunas (figura 1).

El sistema de gobierno y administración regional se estructura en torno a un Intendente, quién es la máxima autoridad de la región y a su vez es el órgano ejecutivo. Esta autoridad es nombrada por el gobierno central, razón por lo cual se constituye en el representante la presidencia de la República.

En concomitancia con dicha autoridad existe un consejo regional (CORE), cuyos miembros son de elección popular y funcionan como órgano resolutorio, nominativo y fiscalizador del gobierno regional.

Además, las labores del gobierno regional están apoyadas por las secretarías regionales ministeriales (SEREMI), que ejercen labores de apoyo a la administración y son organizaciones de descentralización de los ministerios, los cuales están subordinados al intendente.

Figura N° 1: Mapa de Chile y sus regiones

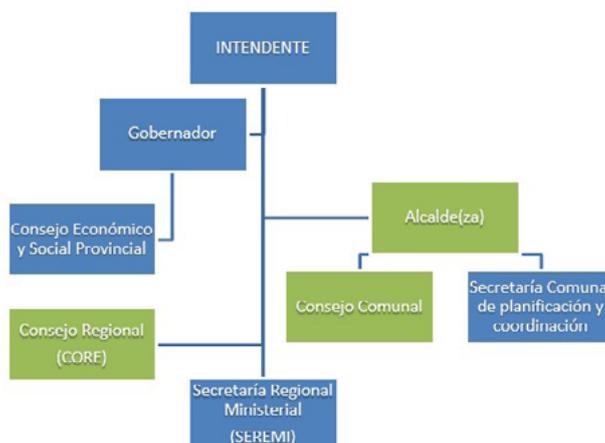


Las provincias son la primera subdivisiones administrativa y geográfica de una región, las cuales son dirigidas por el gobernador, quién es nombrado por el gobierno central y es subordinado al intendente. Esta autoridad cuenta con una instancia de representación consultiva, como es el consejo económico y social provincial, el cual es presidido por el gobernador.

Las provincias se subdividen en comunas o municipios, las cuales son administradas por su autoridad máxima que son los alcaldes, quienes son elegidos por votación popular. Además, los alcaldes presiden el consejo comunal, cuyos consejeros también son elegidos por votación popular. Este último es un órgano resolutorio, nominativo y fiscalizador. Las funciones municipales son apoyadas por la secretaría comunal de planificación y coordinación. Asimismo, cuentan con un concejo económico y social de carácter consultivo y representa-

tivo de las organizaciones sociales de la comuna (Instituto Nacional de Estadística, 2018). El esquema jerárquico de las autoridades dentro de una región es presentado en la Figura 2.

Figura N° 2. Las autoridades y órganos de gobiernos local en las regiones chilena.



Nota: En color verde se destacan las autoridades que son elegidas por votación popular.

Organización democrática chilena

El régimen democrático chileno es presidencialista, es decir el o la jefe de Estado y de Gobierno es una misma persona. Es una forma de gobierno donde los poderes del estado están separados. El Poder Ejecutivo está en manos del o de la Presidente(a) de la República y es quién ejerce las funciones de Jefe(a) de Estado. El poder Legislativo está radicado en el Parlamento. En ambos casos, son elegidos por votación popular.

El parlamento es un órgano bicameral, el cual está compuesto por una Cámara de Diputados, compuesto por 155 miembros y un Senado de 43 integrantes.

El poder Judicial, el cual está encargado de impartir justicia, está en manos de los Tribunales de justicia lo cuales son autónomos e independientes.

Sistema Educativo

Reseña histórica del Sistema Educativo Chileno

En período colonial, la educación fue una iniciativa de las congregaciones religiosas, donde destacan la Compañía de Jesús (Jesuitas) y la Orden de Santo Domingo (Dominicos). Por tanto, la instrucción era marcadamente religiosa, dirigida también a los hijos de los indios o caciques principales. Es así como se decía que “instruirlos bajo los parámetros de la

sociedad peninsular, es decir, formarlos como súbditos del Rey de España y temerosos de Dios, para evitar que ellos incurriesen en revueltas agresivas contra los colonos” (Lecaros, 2013, pág. 12). Además del catecismo, se enseñaba a leer, escribir se daban nociones de aritmética.

• Los primeros establecimientos educacionales

El Convictorio Beato Edmundo Campiano fue uno de los primeros establecimientos educacionales, el cual fue fundado en 1611. Luego, pasaría a llamarse Convictorio San Francisco Javier en 1625 (Contreras, 2014). En sus aulas estuvieron destacados personajes de la historia nacional, tales como: el Abate Juan Ignacio Molina, el Padre Alonso de Ovalle, José Miguel Carrera, Manuel Rodríguez y Diego Portales, entre otros.

Mientras que, en 1568, el Obispo Antonio San Miguel, solicita al monarca el establecimiento de un colegio y presenta el proyecto para fundar una universidad en la ciudad de La Imperial (Lecaros, 2013). Esto se concretaría en 1622, por medio de un documento pontificio, se funda la Pontificia Universidad de Santo Tomás de Aquino, en la cual se impartirían diferentes grados académicos, formando los primeros bachilleres chilenos (Dirección de Bibliotecas Archivos y Museos [DIBAM], 2014).

Sin embargo, las instituciones antes mencionadas no cubrían las necesidades de la sociedad chilena de la época en cuanto a una academia que preparara en otras materias tales como el derecho, la medicina y las matemáticas. Es así es como, en 1647 se funda la Real Universidad de San Felipe, cuyo nombre es en honor al monarca Felipe V, quien ordena su fundación. Esto trae como consecuencia la clausura de la Universidad de Santo Tomás, mas no del Convictorio Carolino, el cual permanece en funciones hasta la expulsión de los Jesuitas ocurrida en 1767(Biblioteca Nacional Digital de Chile, 2018).

Luego, con el advenimiento del proceso republicano, en la Universidad de San Felipe se produce un proceso de transformaciones acorde a los vientos de cambios que se viven en el país, lo cual culmina con la fundación de la Universidad de Chile, ocurrida en 1842(Bravo, 2000; Universidad de Chile, 2019).

• La educación en los documentos constitucionales del siglo XIX

En términos constitucionales, lo que dice relación con la educación no cobra gran relevancia, puesto que en la primera constitución política de Chile (1818), sólo se hace referencia a que los cargos de mayor rango deben ser ocupados por “Ciudadanos letrados”. Así es como, recién en la constitución del 1833se hace mención que corresponde a las municipalidades: promover la educación y cuidar de las escuelas primarias y demás establecimientos de educación que se paguen de fondos municipales (artículo 128). Además, se dice que “La educación pública es una atención preferente del Gobierno” (artículo 153), por lo que a partir de este momento se acuña el concepto de “educación pública”. También se indica que, se creará una superintendencia de educación pública (artículo 154), lo cual recién se materializaría un siglo más tarde (Constitución Política de la República de Chile, 1833). Cabe destacar, que habría que esperar 147 años para que el derecho a la enseñanza se consagrara como un derecho constitucional. Este se incluyó en la constitución de 1980, en

el capítulo III, art. 10(Constitución Política de la República de Chile, 1980).

• Los primeros organismos encargados de la educación

En 1837 se dicta la primera Ley Orgánica de Ministerios donde se crean cuatro Ministerios, que fueron el de: Interior y Relaciones Exteriores; Guerra y Marina; Hacienda y Justicia, Culto e Instrucción Pública. Por tanto, la instrucción pública, es decir lo relacionado con la educación quedó en manos del ministro de Justicia, donde el primer ministro que ocupó esta cartera fue Don Diego Portales Palazuelos.

En tanto que, en la creación de la Universidad de Chile, se estableció que la Facultad de Filosofía y Humanidades estaría a cargo de la dirección de las escuelas primarias fiscales. Para ello, la Universidad creó el “Consejo Universitario”, el cual ejerció las funciones de superintendencia ordenadas por la Constitución de 1833.

Luego, en la segunda Ley de Ministerios, dictada en 1887, se explicitó que el ministerio de Justicia e Instrucción Pública, dentro de sus funciones tendrá “El desarrollo y fomento de la instrucción y educación públicas; lo relativo a la dirección, economía y fomento de los establecimientos de educación costeados con fondos nacionales o municipales”. Posteriormente, en 1899, se produce la separación definitiva de los asuntos educacionales del ministerio de Justicia, mediante la promulgación de la Ley N° 1.296. Aunque, ambos Ministerios siguieron estando bajo la dirección de un mismo ministro (Revista de Educación, REVEDUC, 2017).

• Acontecimientos que impulsaron la educación en Chile:

En el siglo XIX. El primer evento significativo fue la creación de la Escuela de Preceptores de Santiago, ocurrida 1942, durante el gobierno de Manuel Bulnes Prieto (1841-1851). Este hecho marca el inicio de la formación docente en Chile (REVEDUC, 2015). Luego, en el período presidencial siguiente (1851-1861), se promulga la Ley de Instrucción Primaria (1860). Esta ley es sin duda un evento muy relevante, puesto que establece que esta la instrucción primaria será impartida de manera gratuita, tanto para niños como para niñas. Además, bajo esta misma normativa se crea el cargo de Inspección General de Instrucción Primaria (REVEDUC, 2015).

Cinco años más tarde, en el gobierno de José Joaquín Pérez, se dicta la Ley de Culto, la cual se constituye en un hecho relevante porque permitió a las personas que no profesaban la religión católica, pudieran manifestar su propia fe dentro de espacios particulares. Esto les brindó la posibilidad de fundar y sostener escuelas privadas donde se pudieran educar a sus hijos en la doctrina de sus religiones (Biblioteca Nacional de Chile, 2018).

La Ley de Instrucción Secundaria y Superior, dictada en 1879 durante el gobierno de Aníbal Pinto (1876-1881), es sin duda uno de los acontecimientos relevantes en cuanto a dar un impulso sustantivo para avanzar en la educación de la población chilena, particularmente en la educación superior. Esto porque permite destinar fondos del estado para financiar establecimientos de educación superior, por lo que afianza la gratuidad de todos los niveles de enseñanza. Además, se crea la Superintendencia de la enseñanza secundaria y superior con atribuciones para administrar su presupuesto y para el nombramiento y destitución

de profesores. Esto, según algunos historiadores, corporativizó la educación superior y la distanció de su rol fiscalizador de la educación primaria y de las clases sociales más desventajadas (Senado de la República de Chile, 2014).

A su vez, resulta importante destacar que, aun cuando la educación para ambos sexos estaba consignada en los documentos legales de la época, las mujeres estaban relegada a las labores domésticas y al cuidado de los hijos. Sin embargo, hubo varios acontecimientos que ayudaron a mitigar este estereotipo y postergación de mujer en cuanto a la posibilidad de optar por una educación superior. El principal fue la promulgación de el decreto Amunátegui en 1877, el cual lleva el apellido del Ministro de Educación que lo impulsó, Miguel Luis Amunátegui. Este decreto habilitó a la mujer para realizar estudios universitarios. A este le siguieron la creación varios establecimientos educacionales para mujeres, donde el primero de ellos fue el Instituto Carlos Waddington en 1891, en Valparaíso. Le siguió el Liceo de Niñas N° 1 en 1895, el cual sería el primer liceo para mujeres en la capital. A pesar de esto, la orientación de la educación siguió acentuada en formar mujeres para fueran buenas dueñas de casa y no para que fueran profesionales. Además, la creación de las escuelas fiscales para niñas fue resistida los conservadores, quienes criticaban que se asignara presupuesto para estos fines (Senado de la República de Chile, 2014; Memoria Chilena, Biblioteca Nacional, 2018).

En el siglo XX. El primer suceso importante ocurrido a comienzos del siglo 20 fue la fundación del Liceo José Victorino Lastarria, ocurrido el 1913. Esto porque fue un establecimiento que, en sus inicios, se dedicaría a atender a niños de sectores sociales postergados, como eran los niños y jóvenes de zonas agrícolas de las afueras de la capital o de cantinas y lecherías (Liceo José Victorino Lastarria, 2019).

Luego, en 1920 tuvo lugar un acontecimiento decisivo para los avances de la educación en Chile. Este fue la promulgación de la ley de Instrucción Primaria Obligatoria, la cual fue sancionada en el gobierno de Juan Luis Sanfuentes, donde se señala: “La educación primaria es obligatoria. La que se dé bajo la dirección del Estado y de las Municipalidades será gratuita y comprenderá a las personas de uno y otro sexo” (Ley 3654, 1920). Esta ley obliga a los padres procurar que sus hijos cumplan con al menos cuatro años de estudios entre los 4 y los 13 años, o hasta los 16 si es que tenían alguna ocupación.

Luego, en 1927, bajo el mandato de Carlos Ibáñez del Campo, se crea el Ministerio de Educación Pública, el cual se separa definitivamente del Ministerio de Justicia. Este nuevo Ministerio estará a cargo de la educación primaria, secundaria y profesional, además de las bibliotecas, archivos y museos (Reforma Educacional, DFL 7500, 1927).

Posteriormente, en el gobierno de Pedro Aguirre Cerda (1938-1941), quien tuviera una infancia ligada a labores agrícola y que llegara a graduar como profesor, se abogaría por disminuir la influencia de la Iglesia Católica en la política, con el fin de establecer una sociedad más laica. Pero su mayor fortaleza estuvo en el gran impulso que el estado le dio a la educación, haciendo una férrea defensa del Estado docente, lo cual lo plasmó en su lema de campaña que fuera “Gobernar es educar” (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, sf).

Luego, con el gobierno de Juan Antonio Ríos se continuó con una renovación de la Enseñanza Secundaria, lo que culminó en la creación de la Universidad Técnica del Estado, bajo el gobierno de Gabriel González Videla en 1952. Al año siguiente se creó la Subsecretaría

de Educación, se consolidó la Superintendencia de Educación Pública. También se organizaron las Direcciones Generales y los Servicios dependientes del Ministerio de Educación, mediante el DFL N° 246, dictado en el segundo gobierno de Carlos Ibáñez (Biblioteca Digital Nacional de Chile, 2018).

En 1967, durante el Gobierno de Eduardo Frei Montalva se profundiza en el perfeccionamiento docente y el Servicio de Bienestar del Magisterio, a través de la promulgación de la Ley N° 16617. También se crea la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB) y la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI).

A pesar de los avances en los relativo a la educación, las cifras de participación no eran halagüeñas. Esto fue parte del informe hecho por Comisión de Planeamiento Integral de la Educación Chilena, quienes reportan que: la deserción escolar en la enseñanza primaria era de un 68%; más del 30% de los que terminaban el primer ciclo no accedían a la enseñanza media. Además, la deserción en enseñanza medio era del orden del 75%. Por último, la escolaridad promedio era de 4,2 años lo cual disminuía a 2,4 en la población rural (Soto, 2004).

Por tal razón, en el gobierno de Salvador Allende se pretendía llevar adelante una nueva reforma educativa que mejorar las cifra la normativa, para los cual se planteó la Escuela Nacional Unificada (ENU), la que no se pudo concretar debido a la férrea oposición y a la irrupción de los militares mediante un golpe militar, ocurrido 1973.

A partir de este hecho, se da inicio a una nueva etapa, donde se comienza por sentar las bases para poner la educación en las manos del mercado, desmantelando las políticas de responsabilidad estatal de la educación de los chilenos, lo que se había logrado avanzar hasta esa fecha.

Es así como en 1980, mediante el DFL 3063, se traspasan los establecimientos, bienes y responsabilidades de administración a las municipalidades, donde pasan a ponerse a la fila de las necesidades presupuestarias de la gran mayoría de estas, particularmente las que tenían mayores índices de pobreza. Teniendo en consideración, además, de que estas entidades no contaban con la experiencia ni con el personal debidamente capacitado como para llevar adelante las tereas ligadas a la gestionar de la educación a este nivel territorial. Esto ahondó las ya existentes inequidades, puesto que las municipalidades con mayores recursos se rodearon de equipos técnicos especializados en educación y así pudieron brindar mejores servicios educativos que aquellas de menores recursos (El Bloque Social, 2006). En conjunto con lo anterior, se observó un auge de la oferta privada, donde la educación pública pasó a ser cada vez menos competitiva, sentándose las bases del deterioro de la calidad de la educación pública chilena.

En 1990 y a solo un día que terminara el gobierno militar, se promulga la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza conocida por sus siglas como LOCE. Luego, en 1991, en el primer gobierno devuelta al régimen democrático, se dictó la Ley 19.070, la cual regula la profesión docente, mediante el llamado "Estatuto Docente". Además, en la década del 90, se inicia un proceso de cambios en la mirada que se tiene de la educación, poniendo mayor énfasis en la calidad de la educación. Además, se inician los procesos de mejoramiento de la calidad de la administración pública que involucra a todos los sectores, dentro de los que se encuentran las entidades rectoras de la educación chilena.

En el siglo XXI. Bien iniciado este siglo se introduce una reforma a la constitución de 1980, en la cual se establece que la escolaridad obligatoria y gratuita será de 12 años (Ley 19876, 2003), con lo cual se extiende en 4 años más la enseñanza obligatoria. Por tanto, la educación básica y la educación media pasan a ser obligatorias, donde el estado deberá asegurar el acceso a ellas a toda la población.

En 2006, se produce un gran movimiento estudiantil que remecerá los cimientos de la educación chilena. Esta fue denominada la “revolución de los pingüinos”, haciendo alusión a la vestimenta que llevan los escolares chilenos. Este movimiento social pone en la agenda pública un aspecto que no estaba en el programa de Gobiernos de la presidenta de la República, Michelle Bachelet. Los estudiantes ponen en tela de juicio la LOCE, pidiendo su derogación (Redondo, 2009). Asimismo, exigían: derogación del decreto 524, que regula los Centros de Alumnos; poner fin al lucro en el sistema educativo y particularmente que los establecimientos dejaran de ser administrados por las municipalidades, estudio y reformulación de la Jornada Escolar Completa (JEC); gratuidad para la Prueba de Selección Universitaria (PSU); pase escolar para el transporte, gratuito y unificado; tarifa escolar gratuita en el transporte escolar para la Educación Media, entre otros. El resultado final trajo consigo, además de la conquista varios de los beneficios exigidos (pase escolar, gratuidad para la PSU, entre otros), la constitución del Consejo Asesor Presidencial, conformada por diversos actores sociales, lo cual culminó con elaboración y posterior promulgación de la Ley General de Educación (LGE) en 2009, la cual deroga la LOCE. En la Tabla 1 se presenta un cuadro comparativo de la LOCE y la LGE, en el cual se puede observar las principales diferencias entre ambos cuerpos legales.

Tabla N° 1: Cuadro comparativo de las principales diferencias entre la LOCE y la LGE.

| DIMENSION | LOCE | LGE |
|--|---|--|
| DERECHOS | Establece la libertad de enseñanza por sobre el derecho a la educación. | La libertad de enseñanza incluye el derecho de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales. |
| FINANCIAMIENTO | Subsidiaria por parte del Estado. No incluye la educación parvularia. | Subsidiaria por parte del Estado. Incluye la educación parvularia. |
| DECLARACIÓN DE PRINCIPIOS | No los declara. | Declara 12 principios, tales como: Universalidad y educación permanente, Calidad; Equidad, Autonomía; Diversidad; Interculturalidad, entre otros. |
| RESPONSABLES DE LA EDUCACIÓN | Los padres de familia tienen el derecho y el deber de educar a sus hijos. | Corresponde preferentemente a los padres el derecho y el deber de educar a sus hijos. |
| ENTIDAD RECTORA | Consejo Superior de Educación. | Consejo Nacional de Educación. |
| REQUISITOS PARA EL RECONOCIMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS EDUCACIONAL | Establece requisitos de reconocimiento de establecimientos escolares. Además, no explicita causales de pérdida de reconocimiento. | Aumenta los requisitos de reconocimiento de establecimientos escolares. Señala procedimiento de pérdida de reconocimiento oficial del establecimiento. |
| ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD | No lo explicita. | Corresponde al Estado propender a asegurar la calidad y verificar su cumplimiento. Además, debe facilitar apoyo pedagógico y promover el desarrollo profesional docente. |

| | | |
|--|---|---|
| PROYECTO EDUCATIVO | Se menciona el proyecto educativo, pero no se pronuncia sobre cómo se debe construir. | Se dice que proyecto educativo se debe confeccionar con la participación de la comunidad educativa y de acuerdo a la autonomía que le garantiza la ley. |
| REQUISITOS DEL SOSTENEDOR O REPRESENTANTE LEGAL | Contar con licencia de educación media. | Estar en posesión de un título profesional o licenciatura de al menos 8 semestres, otorgado por una universidad o instituto profesional del Estado o reconocido por este. No haber sido sancionado o tener alguna inhabilidad. |

Fuente: Elaboración propia, basado en la Ley 18962 (LOCE) y la Ley 20370 (LGE)

Continuando la línea cronológica, en 2011 se promulga la Ley 20.529, la cual establece el “Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media y su fiscalización”, el cual se compone de 4 entidades, tal como se aprecia en la Figura 3.

Figura Nº 3. Entidades que componen el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media.



Seguidamente, en 2013, se realiza una Reforma Constitucional, la cual establece la obligatoriedad del segundo nivel de transición (Kínder) y crea un sistema de financiamiento gratuito desde el nivel medio menor (Ley 20710, 2013). En la misma línea, en 2015 se crea la Subsecretaría de Educación Parvularia y la Intendencia de Educación Parvularia (Ley 20835, 2016). La Subsecretaría coordinación, aplicación y evaluación de políticas y programas. En cambio, la Intendencia elabora y propone criterios técnicos para una función fiscalizadora.

En 2015, se promulga la Ley 20845, la cual está orientada a la Inclusión Escolar, proponiendo un nuevo sistema de admisión y establece la gratuidad progresiva con recursos destinados a calidad. Le seguirían las Leyes 20890 y 20981 que contemplan Gratuidad para la Educación Superior de lo cual se profundizará más adelante.

En 2016 se dicta la Ley Nº 20.903, la cual crea el “Sistema de Desarrollo Profesional Docente”, lo cual viene a fortalecer la relación entre el Estado y los docentes en el país. En el

siguiente año, se promulgó la ley que crea el Nuevo Sistema de Educación Pública. Esta nueva legislación brindará apoyo pedagógico y administrativo a los establecimientos y propiciará el trabajo en red con el fin de robustecer los proyectos educativos con pertinencia local. En conjunto con lo anterior, se crea una Dirección de Educación, dependiente del Ministerio de Educación, que tiene como misión asegurar la conducción estratégica, coordinar y monitorear de los servicios educativos del país.

Niveles y modalidades educativas chilenas

En primer lugar, es importante señalar que los niveles y modalidades educativas están definida en la Ley General de Educación (LGE) que como ya se mencionó, fue promulgada en 2009. Pero antes, en el artículo 2 de las Normas Generales, se define que *“la educación se manifiesta a través de la enseñanza formal o regular, de la enseñanza no formal y de la educación informal”*. De la enseñanza formal o regular se dice que *“es aquella que está estructurada y se entrega de manera sistemática y secuencial”*, la cual *“está constituida por niveles y modalidades que aseguran la unidad del proceso educativo y facilitan la continuidad del mismo a lo largo de la vida de las personas”* (LGE, 2009).

En tanto que, la enseñanza no formal *“es todo proceso formativo, realizado por medio de un programa sistemático, no necesariamente evaluado y que puede ser reconocido y verificado como un aprendizaje de valor, pudiendo finalmente conducir a una certificación”*. Además, hace una distinción respecto de lo que se considera como educación informal. Al respecto dice que *“es todo proceso vinculado con el desarrollo de las personas en la sociedad, facilitado por la interacción de unos con otros y sin la tuición del establecimiento educacional como agencia institucional educativa. Se obtiene en forma no estructurada y sistemática del núcleo familiar, de los medios de comunicación, de la experiencia laboral y, en general, del entorno en el cual está inserta la persona”* (LGE, 2009).

Luego, entre los artículos 17 y 21, se definen los niveles de educación, los cuales serían: parvulario, básica, media y superior. Así es como se dice que la Educación Parvulario es el nivel educativo de niños y niñas, desde su nacimiento hasta su ingreso a la educación básica, lo cual no es requisito para acceder a la enseñanza básica. En tanto que la Educación Básica sería el nivel educacional que le sigue al parvulario. Por su parte, la Educación Media es el nivel educacional que atiende a la población escolar que haya finalizado el nivel de educación básica. En este nivel se realiza una formación general común y otra diferenciadas en humanístico-científica, técnico-profesional y artística (LGE, art. 17 a 21, 2009). Al respecto se puede agregar que, la formación diferenciada técnico profesional está orientada a la formación en especialidades que estén conectadas con los sectores económicos que sean de interés de los estudiantes. En cambio, la formación diferenciada artística está para generar perfiles de egreso ligadas a las áreas artísticas.

La completación de la Educación Media, cualquiera sea su perfil de egreso, habilita al estudiante, mediante la licencia de educación media, a continuar su proceso educativo, mediante la educación superior o bien puede incorporarse a la vida laboral.

Finalmente, la Educación Superior es definida como el nivel educativo que permite *“la preparación y formación del estudiante en un nivel avanzado en las ciencias, las artes, las*

humanidades y las tecnologías, y en el campo profesional y técnico”.

En otro orden, las modalidades educativas son definidas como *“aquellas opciones organizativas y curriculares de la educación regular, dentro de uno o más niveles educativos, que procuran dar respuesta a requerimientos específicos de aprendizaje, personales o contextuales, con el propósito de garantizar la igualdad en el derecho a la educación”.* Así es como, *“se constituyen en modalidades la educación especial o diferencial, la educación de adultos y las que se creen”* conforme a la ley vigente.

A continuación, en la tabla 2 se presenta una reseña de las principales características de los diferentes niveles del sistema educativo chileno.

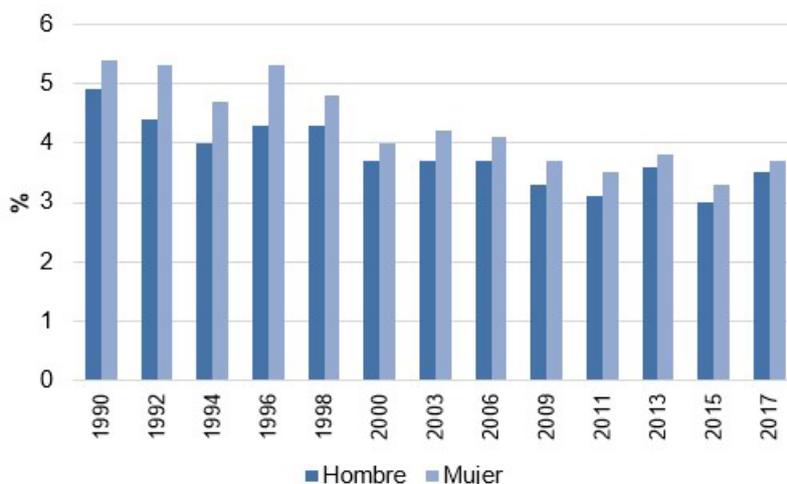
Tabla N° 2: Reseña de las principales características de los niveles de educación chilenos.

| |
|--|
| <p>Educación Preescolar o Parvularia</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sala-Cuna (0 a 2 años) • Nivel Medio (2 y 4 años) • Nivel Transición (de 4 a 6 años) |
| <p>Educación Básica</p> <ul style="list-style-type: none"> • Primer ciclo (1° a 4°) • Segundo Ciclo (5° a 8°) |
| <p>Educación Media</p> <ul style="list-style-type: none"> • Extensión de cuatro años y • Dos áreas : la científico- humanista y la técnico –profesional. • La educación científica- humanista se divide en dos ciclos y está orientado a la preparación de los estudiantes para el ingreso a la Universidad. • La educación técnico profesional prepara a los alumnos para el mundo laboral |
| <p>Educación de adultos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Extensión dependiente de los niveles por alcanzar del estudiante. Comprende materias de formación general y de capacitación laboral • Generalmente se cursa en forma vespertina o nocturna • Orientada a personas mayores de 16 años que por diversas razones no pueden acceder a la educación en el sistema regular |
| <p>Educación Superior</p> <ul style="list-style-type: none"> • Impartida por cuatro instituciones: Universidades, Institutos Profesionales (IP), Centro de Formación Técnicas (CFT) e Instituciones de Educación Superior de las Fuerzas Armadas y de Orden. • Oficialmente se otorgan tres tipos de certificaciones académicas: títulos técnicos de nivel superior, títulos profesionales y grados académicos. |

Caracterización educativa de la población

El nivel de educación de la población chilena ha aumentado de manera sostenida, lo que se refleja en diversos indicadores de nivel educacional. En primer lugar, entre 1990 y 2017, el porcentaje de personas de 15 años y más que no sabe leer ni escribir ha disminuido de 5,5% a 3%. El análisis por sexo revela para este indicador, una brecha que ha experimentado variaciones a lo largo de los años, pero que ha fluctuado entre 0,2 y 1 años de diferencia entre ambos sexos, en favor de las mujeres (Gráfico 2).

Gráfico N° 2: Porcentaje de la población chilena de 15 años o más que no sabe leer ni escribir por sexo, 1990-2017.

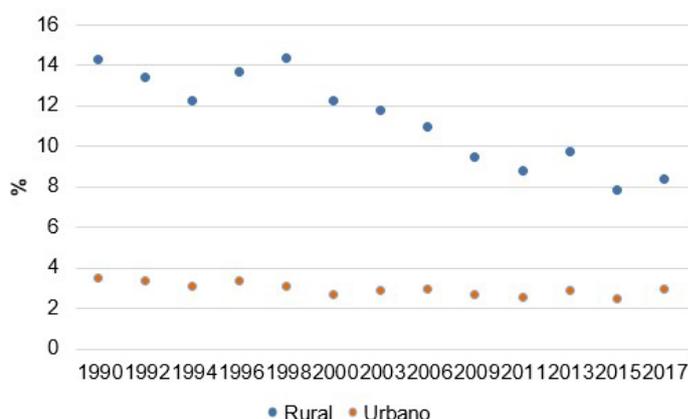


Fuente: Elaboración propia con datos de CASEN2017 (Ministerio del Interior, 2018)

En la misma línea, también, se observa una diferencia entre zonas urbana y rurales, la cual ha disminuido prácticamente a la mitad entre 1990 y 2017 (10,8 a 5,4 unidades porcentuales), lo que se puede apreciar en la Gráfico3. Además, el porcentaje de analfabetismo es mucho más frecuente entre personas que están en los dos primeros quintiles de ingreso autónomo per cápita del hogar, lo cual indica claramente que los sectores de mayor vulnerabilidad social concentran la mayor proporción de personas desprovistas de instrucción escolar (Ministerio del Interior, 2018).

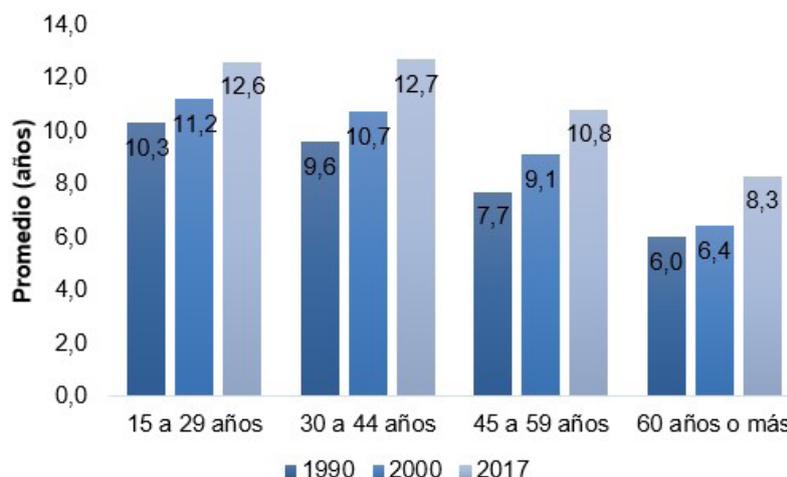
Por otra parte, el promedio de años de estudios cursados por la población de 15 años o más, ha subido en todos los rangos de edad, entre 1990 y 2017. Las edades que experimentaron el mayor incremento fueron 30 a 44 y 45 a 59 años, aunque este último presenta promedios más bajos que los más jóvenes (Gráfico 4).

Gráfico N° 3: Porcentaje de la población chilena de 15 años o más que no sabe leer ni escribir por zona, 1990-2017.



Fuente: Elaboración propia con datos de CASEN2017(Ministerio del Interior, 2018)

Gráfico N° 4: Promedio de años de estudio de la población chilena de 15 años o más según rangos de edad, 1990-2017



Fuente: Elaboración propia con datos de CASEN2017(Ministerio del Interior, 2018)

Financiamiento educativo

En primer término, y tal como ya se mencionó anteriormente, hasta mediados de los 70, el financiamiento de la educación era provista de manera directa por el estado. Pero, según la Constitución Política de 1980, la educación deja de ser una función del Estado y pasa a ser un derecho y deber de los padres. Así es como, en 1981, más de la mitad de los establecimientos de educación pública, básica y media, pasaron a ser administrado por las municipalidades.

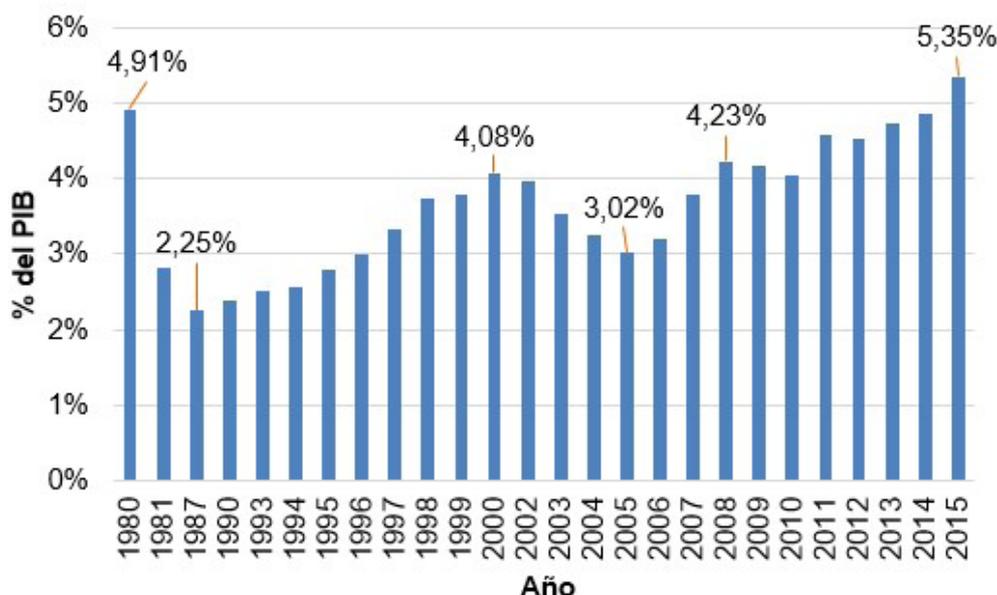
Lo anterior, implicó un cambio significativo en la forma de financiamiento del sistema educativo chileno, pues se inició un proceso de privatización del sistema escolar, donde las escuelas estatales pasaron a ser administradas por intermediarios llamados “sostenedores”, quien reciben y administran los recursos del Estado. En conjunto con ello, se abrió la posibilidad a sostenedores privados para que abrieran colegios subsidiados por el estado, los cuales son llamados “colegios particulares subvencionados”. Luego, se permitiría a los establecimientos particulares subvencionados a que se les cobre a los padres un monto adicional (co-pago), lo que hace que financiamiento de la educación se compartido. Así es como, el financiamiento de la educación se convierte en un sistema mixto, constituidos por: el estado, mediante subvenciones; municipal por los aportes directos y; privado debido al pago que realizan las familias de los estudiantes.

Todo lo anterior, profundiza el modelo competitivo entre los establecimientos por la captación de estudiantes, dado que la subvención del Estado se entrega de acuerdo con el promedio de asistencia de estudiantes que presenta el establecimiento en cuestión. A lo cual se le agregó, posteriormente, el concepto de “bono educativo”, donde cada alumno es titular de un monto de dinero en formato de subvención educativa, la cual se mueve con el estudiante a los establecimientos que el estudiante y su familia elijan. Esto ha contribuido a que el sistema educativo sea cada vez más segmentado y segregación, donde los estudiantes acceden a la educación acorde a las posibilidades socioeconómicas de sus familias. Teniendo presente que este sistema de competitividad no ha significado una mejora en

la calidad de la educación, sobre todo en las escuelas que reciben a los estudiantes más vulnerables (Assaél, y otros, 2015).

Ahora bien, si se observa el porcentaje de PIB que el país gasta en educación entre 1980 y 2014, se puede ver claramente como a partir de 1981 cae sostenidamente hasta 1987, para luego presentar una recuperación con altos y bajos que solo en 2016 llega a 5,35%, superando el de 1981 (Gráfico 5). Esto coincide con la promulgación de la ley 20845, llamada “De inclusión escolar que regula la admisión de los y las estudiantes, elimina el financiamiento compartido y prohíbe el lucro en establecimientos educacionales que reciben aportes del estado”. Tal como dice su nombre, elimina el lucro con fondos del Estado, puesto que estos fondos deben destinarse “de manera íntegra y exclusiva el financiamiento que obtengan del Estado a fines educativos. En ningún caso los sostenedores que opten por recibir el financiamiento que regula este cuerpo legal podrán perseguir fines de lucro mediante la prestación del servicio educacional”. Además, se pone fin al copago de parte de las familias (Ley 20845, 2015).

Gráfico N° 5: Porcentaje de PIB que se gasta en educación en Chile, 1980-201



Fuente: Elaboración propia, basado en (Datosmacro.com)

Educación Superior

El marco legal y la institucionalidad de la Educación Superior Chilena

La institucionalidad tiene varias acepciones, pero de manera sucinta se puede decir que se refiere los aparatos formales (constituciones y leyes) e informales (códigos de conducta) que permiten dar cumplimiento con la misión y función de la ES en el país (Jacques &

Boisier, 2019). En los párrafos que siguen, se describen algunos de los principales acontecimientos, cuerpos legales, normativas y organismos reguladores, que han configurado el sistema de educación superior en Chile y que dan cuenta de dicha institucionalidad. Estos se han agrupado en las áreas temáticas de: creación o reconocimiento de IES, orgánica institucionales, sistema de financiamiento institucional, sistema de financiamiento estudiantil para el acceso a IES, aseguramiento de calidad y revocamiento del reconocimiento oficial.

Creación o reconocimiento de IES: El decreto con fuerza de ley, dictado en 1839, que dispone que a partir de ese momento la Real Universidad de San Felipe, se llamará Universidad de Chile, se constituye en el primer cuerpo legal republicano que da pie a la creación de una entidad de educación superior (Bravo, 2000). Luego en 1842, tal como se menciona anteriormente, se promulga la Ley orgánica que crea la Universidad de Chile. Luego de esto, entre 1928 y 1956, se suceden una serie de Decretos que permiten el reconocimiento o la creación de las ya mencionadas universidades privadas con subvención del estado.

A continuación, entre 1980 y 1981, se concentra la mayor cantidad de hitos legislativos en torno a la creación y reconocimiento de instituciones de educación superior. Es así como, a fines de 1980 se promulgan dos Decretos con Fuerza de Ley (DFL). El primero (DFL 1), fija las normas para crear nuevas universidades, cuyo propósito era regular la creación de universidades privadas. Para cumplir con este objetivo, se delimitan los 12 títulos profesionales que tendrán exclusividad universitaria, considerando que requieren como paso previo la obtención del grado de licenciatura. Además, se establece que las nuevas instituciones deben otorgar al menos 3 títulos exclusivamente universitarios. Asimismo, se consignan prohibiciones, tales como: tener fines de lucro y la participación tanto de estudiantes como administrativos en los órganos de gobierno, gestión y dirección. En tanto que, el DFL 2 establece la norma de restructuración de universidades, donde el propósito es dividir las universidades estatales, generando entidades diferentes y autónomas (DFL 2, 1981).

La legislación de 1981 termina por cambiar radicalmente el sistema, su objetivo era avanzar hacia la privatización de la educación terciaria, y es así como el año 1981 se publica el DFL 5, que fija la norma que regula la creación de Institutos Profesionales (DFL 5, 1981). Seguidamente, se promulga el DFL 24, que norma la creación de Centros de Formación Técnica (CFT). Al igual que para los IP, se establece que tanto personas naturales como jurídica podrán crear estos Centros (DFL 24, 1981). Posteriormente se dictaría el Decreto 1080, en 1984, donde se reglamentan los requisitos y procedimientos para funcionamiento de dichos CFT (Decreto 1080, 1984).

Luego de más de 20 años, durante el segundo gobierno de Michele Bachelet (2014-2018) se vuelven a dictar dos leyes que crean nuevas IES estatales. Estas fueron promulgadas con el objetivo es aumentar la oferta educativa estatal de la educación superior chilena. La primera de ella fue la ley 20842, promulgada en 2015, la cual crea dos nuevas universidades estatales. Esto se constituye en un acontecimiento de gran relevancia dado que, además, estas Universidades satisfacen una sentida necesidad de 2 regiones que no contaban con una universidad estatal (Ley 20842, 2015). Esto le da un gran impulso descentralizador a la educación superior del país. La segunda, es la ley 20910, promulgada en 2016, la cual crea 15 CFT estatales, uno en cada región. Además, dictamina que deberá haber un vínculo con la universidad del Estado y al menos uno con establecimientos de enseñanza media

técnico profesional ubicado en la región correspondiente.

La idea es generar un puente virtuoso que favorezca la formación técnica de nivel superior en las regiones, lo que se espera contribuya al desarrollo de estas.

Orgánica institucional: Como se señala anteriormente, la Ley de Instrucción Secundaria y Superior, regiría hasta 1931, cuando entra en vigencia el Estatuto orgánico de la enseñanza superior, promulgado el 4 de noviembre de 1929, donde básicamente reestructura la organización interna de la Universidad de Chile y define a esta casa de estudios como persona jurídica de derecho público, goza de autonomía, y su representante legal es el Rector (Decreto 4807, 1929).

Posteriormente, en el año 1954 que se promulga la Ley que crea el Consejo de Rectores de Chile (CRUCH), integrado por Rectores tanto de universidades públicas como las privadas, llamadas “tradicionales”, el cual se reconoce como un organismo de coordinación de la labor universitaria de la nación. Es importante señalar además, que en la década de 1960 el sistema universitario vivió un proceso de reformas tendiente a alcanzar una democratización de la dirección de las instituciones. El fin era poner a las Universidades al servicio del desarrollo nacional desde una perspectiva democrática y pluralista. Pero tuvo un giro cuando los militares acceden al gobierno, mediante el golpe militar de 1973. Esto trajo consigo la intervención de las Universidades y de su orgánica institucional. Es así como, en ese año se dicta DFL 50, donde se crea la figura de los Rectores-Designados, por lo cual se remueven las autoridades universitarias, reemplazándolas por personeros designados por el gobierno, poniendo a las Universidades bajo un régimen de administración tutelada por el gobierno militar (Zurita, 2015).

En la década los 80, hubo varios cuerpos legales que involucraban a la ES, partiendo por la nueva constitución política, que como ya se dijo instauró la libertad de enseñanza. Le siguió la intervención de la Universidad de Chile con la promulgación del DL 3541, que en su único artículo otorga facultades al gobierno para reestructurar las Universidades del país, incluida la Universidad de Chile. Bajo este decreto el gobierno militar podía: dictar todas las disposiciones, normas estatutarias o de procedimientos con el fin de regular su estructura orgánica, fijar su régimen jurídico y a regular el establecimiento de corporaciones de esta naturaleza (Decreto Ley 3541, 1980). Este decreto permitió la fragmentación de la Universidad de Chile y la desaparición de la Universidad Técnica del Estado.

Posteriormente, a fines de 1984, se promulga Ley 18.369, la cual modifica la integración del Consejo de Rectores de Chile, producto de la división de las Universidades de Chile y Técnica del Estado. Además, se reconoce a este organismo una persona jurídica de derecho público, ampliando el número de integrantes, producto de la creación de las Universidades regionales. Pero, también se integra a los rectores de cuatro Institutos Profesionales estatales que también fueron creados a partir de sedes pertenecientes a la Universidad de Chile (Ley 18369, 1984).

Durante el año 1990, se reestructuración del Ministerio de Educación Pública, el cuál será sucedido legalmente por el ahora Ministerio de Educación, mediante la promulgación de la Ley 18.956 del 22 de febrero. En relación a la organización interna, la División de Educación Superior, será la responsable de velar por que se cumplan todas las normas legales y reglamentarias que rigen a la educación superior según su ámbito de competencia, también

deberá establecer relaciones institucionales con las IES reconocidas oficialmente, asesorar en la propuesta de políticas en este ámbito de la enseñanza y propondrá la asignación presupuestaria de las diversas IES, según la normativa vigente (Ley 18.956, 1990).

En lo relativo a la ES, la promulgación de la LOCE, detallada anteriormente define las instituciones que el estado reconocerá como instituciones de educación superior. Además, se establecen las siguientes normas generales para el reconocimiento oficial de las universidades: a) Estar constituidas como persona jurídica; b) Contar con los recursos docentes, didácticos, económicos, financieros y físicos necesarios para ofrecer el o los grados académicos y el o los títulos profesionales que pretende otorgar, certificado por el Consejo Superior de Educación y; c) Contar con el certificado del Consejo Superior de Educación en que conste que dicho organismo ha aprobado el respectivo proyecto institucional y sus programas correspondientes y que llevará a efecto la verificación progresiva de su desarrollo institucional; además crea el Consejo Superior de Educación, el cual será el responsable de la acreditación para que las nuevas universidades puedan alcanzar su plena autonomía y ratifica lo señalado en el DFL 1 del año 1981, en relación a que podrán crearse nuevas universidades, las que se deberán constituir como personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro (Ley 18.962, 1990). Cabe señalar que, actualmente la acreditación antes señalada, hoy se conoce como licenciamiento. Esto porque en 2006, la Ley 20.129 dictaminó que todas las instituciones nuevas deben someterse a un proceso de licenciamiento. Dicho proceso está en manos de Consejo de Educación Superior. El fin de esto es supervisar a las instituciones que recién comienzan, con el propósito de cautelar que su funcionamiento sea acorde con sus objetivos, luego de lo cual se les certifica su autonomía si es que han cumplido satisfactoriamente esta etapa (Ley 20129, 2006; MINEDUC, s.f.).

En el año 1994 y mediante la Ley 19.305, se modifican los Estatutos de las Universidades en relación con la elección de Rector. Esta normativa establece que: a) El organismo colegiado superior de la universidad, convocará a elección de Rector; b) Para ser candidato a rector se requerirá estar en posesión de un título profesional universitario por un período no inferior a cinco años y acreditar experiencia académica de a lo menos tres años en alguna universidad del Estado o que cuenten con reconocimiento oficial y experiencia en labores por igual plazo o por un período mínimo de tres años en cargos académicos que impliquen el desarrollo de funciones de dirección; c) El candidato a rector será elegido en votación directa y por mayoría absoluta de los votos válidamente emitidos; d) La elección se realizará, en la forma que determine el reglamento, a lo menos treinta días antes de aquel en que deba cesar en el cargo el que esté en funciones; e) El rector será nombrado por el Presidente de la República, mediante decreto supremo del Ministerio de Educación y durará cuatro años en sus funciones, pudiendo ser reelegido (Ley 19.305, 1994).

• Aseguramiento de la Calidad

El crecimiento y la diversificación de la educación en Chile, ha permitido mejorar la cobertura en lo que respecta al acceso. Sin embargo, no es suficiente pues para lograr una verdadera igualdad de oportunidades de desarrollo personal y profesional, es indispensable establecer mecanismos que aseguren la calidad de la oferta educativa, basada en criterios

de validez general (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2019)

Por tanto, en octubre del año 2006, se promulga Ley 20.129, donde se establece un Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, el cuál debe estar integrado por las siguientes instituciones con sus respectivas funciones:

Ministerio de Educación: Este mediante la Subsecretaría de Educación Superior está a cargo de diseñar y administrar un subsistema de información que permita la gestión del sistema de Educación Superior y responda a las necesidades de información pública.

Consejo Nacional de Educación: a cargo del licenciamiento de las nuevas IES, que es un proceso que deben realizar para lograr su autonomía.

Comisión Nacional de Acreditación (CNA): Esta se encarga de pronunciarse en torno a: la acreditación institucional de las universidades, IP y CFT autónomos; las solicitudes de autorización presentadas por las agencias responsables de la acreditación de carreras, programas de pregrado, magíster y especialidades del área de la salud y supervigilar su funcionamiento; la acreditación de los programas de pregrado y postgrado de las universidades autónomas, y mantener los sistemas de información pública que contengan las decisiones de acreditación

La Superintendencia de Educación Superior: La cual tiene las facultades de fiscalización del cumplimiento, por parte de las instituciones de educación superior, de las normas aplicables a dicho sector, en especial a la consecución de los fines que les son propios; así como del cumplimiento de sus compromisos financieros, administrativos y académicos(Ley 21091, 2018).

Además, en el contexto de aseguramiento de la calidad de la educación superior, el año 2009 y mediante el DFL 1, art.64, se establece que el Ministerio de educación podrá cancelar la personalidad jurídica y revocar el reconocimiento oficial a una universidad, el cuál debe realizarse mediante decreto supremo con previo acuerdo, por mayoría, de los miembros del Consejo Nacional de Educación. Las causales son las siguientes: a) Si no cumple con sus objetivos estatutarios; b) Si realiza actividades contrarias a la moral, al orden público, a las buenas costumbres y a la seguridad nacional; c) Si incurre en infracciones graves a sus estatutos; d) Si deja de otorgar títulos profesionales de aquellos que requieren haber obtenido previamente el grado de licenciado.

En el decreto supremo deberá consignarse la causal que originó la cancelación de la personalidad jurídica y la revocación del reconocimiento oficial. En los casos en que una de las causales se verifique sólo en una o más carreras o sedes de una determinada universidad, el Ministerio podrá disponer que solamente se revoque el reconocimiento oficial de la carrera o sede afectada, subsistiendo la personalidad jurídica y el reconocimiento oficial de la institución (DFL 1, 2009).

• Sistema de financiamiento institucional

Durante el año 1879, la Ley de Instrucción Secundaria y Superior en el Art. 1°, determinaba que, con fondos nacionales se sostendrían los diferentes establecimientos de enseñanza,

entre ellos la instrucción superior que requiere el ejercicio de las profesiones científicas y literarias (González & Mellafe, 2019).

Siguiendo el propósito anterior, el 14 de julio de 1960 se publica la Ley 13.964, donde se establece que el 10 % del premio mayor de cada sorteo que efectúen la Lotería de Concepción y la Polla Chilena de beneficencia, irá en directo beneficio de las Universidades de Concepción y Austral de Valdivia (Gobierno de Chile, Ministerio de Educación Pública, 1960)

En 1981, mediante DFL 4 promulgado el 14 de enero, se establecen las normas de financiamiento por parte del Estado hacia las universidades que existían hasta el 31 de diciembre de 1980, de las instituciones que derivaron de éstas y a las creadas por ley, donde se determinan los siguientes mecanismos: 1) Aporte Fiscal Directo (AFD) para las casas de estudios tradicionales y las derivadas de ellas según DFL 2 del mismo año; 2) Aporte Fiscal Indirecto (AFI) para las IES reconocidas oficialmente que matriculan a los mejores 20.000 estudiantes en primer año, según puntajes obtenidos en la Prueba de Aptitud Académica (PAA).

Además, durante los años 1986 y 1987 se dictan dos normativas que apuntan a regular las donaciones hacia IES, es así como el 10 de junio de 1986, mediante DFL 1, se norma el descuento tributario de las donaciones que se realicen a IES reconocidas por el Estado (Gobierno de Chile, Ministerio de Hacienda, 1986). Al año siguiente, con fecha 30 de diciembre se promulga la Ley 18.681, que norma el descuento de impuestos a la sumas donadas a las Universidades e Institutos Profesionales y establece que estas donaciones deben ser destinadas a financiar la adquisición de equipamiento y bienes inmuebles, readecuación de infraestructura para proyectos de investigación o la academia (Gobierno de Chile, Ministerio de Hacienda, 1986).

En 1988, se modifica el Aporte Fiscal Directo e Indirecto mediante la promulgación de la Ley 18.768, la cual consigna en su artículo 50, que el monto del AFD se fijará en la Ley de Presupuesto del Sector Público y se realizará de manera anual. La distribución para el año 1989, entre las IES que existían al 31 de diciembre de 1980, se realizará considerando lo siguiente:

a) El 95% del aporte se entregará a las universidades e institutos profesionales en la misma proporción del año anterior y el 5% restante se distribuirá mediante varios algoritmos, tales como: alumnos de pregrado/número de carreras de pregrado; entre otras.

b) En los años siguientes a 1989, la designación de los recursos de cada año se realizará utilizando como base el presupuesto asignado al año inmediatamente anterior producto de la aplicación de los dos porcentajes antes descritos.

En relación con el AFI, el artículo 51 contenido en esta Ley señala que éste se asignará a las IES que matriculen a los primeros 27.500 puntajes de Prueba de Aptitud Académica (Gobierno de Chile, Ministerio de Hacienda, 1988)

• Sistema de financiamiento estudiantil para el acceso a IES

Hasta antes de 1980, las personas que ingresaban a las distintas Universidades estatales pagaban un arancel diferenciado, de acuerdo con pautas y criterios de evaluación de la situación socioeconómica de cada estudiante, basadas fundamentalmente en el ingreso familiar (Biblioteca del Congreso Nacional, 2019).

A partir de 1980 se establecieron nuevas modalidades de financiamiento estatal para las IES. Por tal razón, en el DFL 4 mencionado anteriormente, se creó el Crédito Fiscal Universitario (CFU). Este consistía en la asignación de un monto creciente de dinero, a las universidades tradicionales y sus derivadas. El objetivo era para que los estudiantes de menores ingresos se matricularan y así pudieran postular a un crédito del estado que les permita financiar la totalidad o parte del arancel de su carrera. Este fondo sería administrado por el Servicio de Tesorerías (Gobierno de Chile, Ministerio de Educación Pública, 1981)

El sistema de CFU se mantiene hasta 1986, ya que el 31 de diciembre se promulga la Ley 18.591 (Art. 70), que crea el Fondo Solidario de Crédito Universitario (FSCU) para todas las IES que reciben Aporte Fiscal Directo (AFD). En esta normativa se modifica la administración, la cual ahora estará a cargo de las propias instituciones con el propósito de otorgar este crédito a sus estudiantes, para el valor anual o semestral de la matrícula, según corresponda (Gobierno de Chile, Ministerio de Hacienda, 1986).

Esta Ley estaría vigente hasta el 24 de enero de 1994, que es cuándo se promulga la Ley 19.287, que la hace modificaciones que establecen normas sobre Fondos Solidarios de Crédito Universitario (Gobierno de Chile, Ministerio de Hacienda, Subsecretaría de Hacienda, 1994)

El año 2005, se incorpora otro mecanismo de financiamiento, mediante la promulgación de la Ley 20.027, del 1 de junio, donde se establecen normas para el financiamiento de estudios en la educación superior, a través de la creación de un sistema que permite, por una parte autorizar a bancos, instituciones financieras, administradoras de fondos mutuos, compañías de seguros de vida y cajas de compensación, para abrir y mantener planes de ahorro para financiar estudios de educación superior. Y por otra, permite intermediar recursos entre las entidades financieras y los estudiantes a través de garantías compuestas por la Institución de Educación Superior y el Estado. Éste crédito denominado “Crédito con Aval del Estado” conocido por su acrónimo CAE, es administrado por la “Comisión Ingresas”, que es un organismo autónomo del Estado de Chile, cuya misión es velar por el otorgamiento del CAE como una alternativa de ayuda para cursar sus estudios en cualquier institución de educación superior acreditada, para quienes lo necesiten (Gobierno de Chile, Ministerio de Educación, 2005).

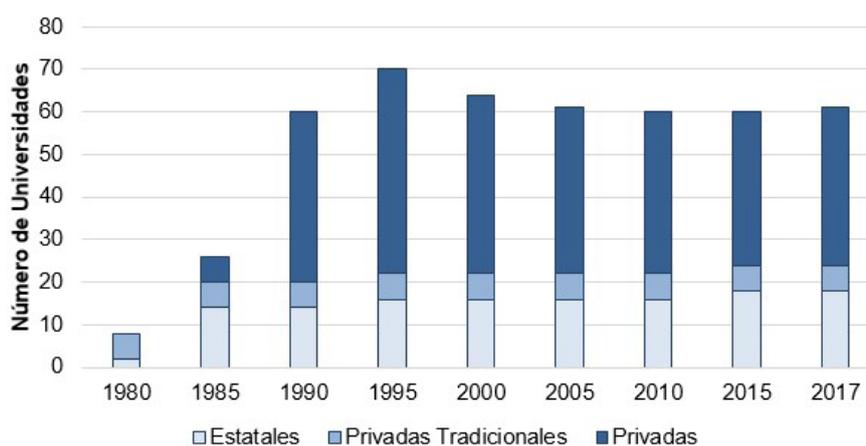
Características de la Educación Superior

Entre la fundación de la Universidad de Chile y 1981, tal como ya se ha señalado, solo se creó una universidad estatal y seis privadas con subvención estatal, las llamadas “Privadas Tradicionales”. Luego de esto, se inició el proceso de transformación del sistema univer-

sitario, creándose 14 universidades públicas regionales con sus propios estatutos, pero ajustadas a las reglas generales aplicables al sector público y supervisadas por rectores designados por el gobierno militar. Esto fue acompañado, tal como se dejó establecido, por la creación de los IP y los CFT, lo cual diversificó el sistema de educación superior chileno(-Cruz-Coke, 2004). Es importante señalar también que, aun cuando por ley se reconocen a las instituciones de educación superior de las Fuerzas Armadas, de la Dirección General de Aeronáutica Civil, de Carabineros y de la Policía de Investigaciones, estas solo pueden impartir carrera relacionadas con el ámbito de su competencia(MINEDUC, 2019).

En la Gráfico 6 se puede observar cómo después de 1981 hubo un aumento explosivo de las instituciones universitarias, particularmente las de financiamiento privado. En 1995, un 69% eran universidades privadas, pero si se le suman las privadas tradicionales, esta cifra llega al 77,1%.

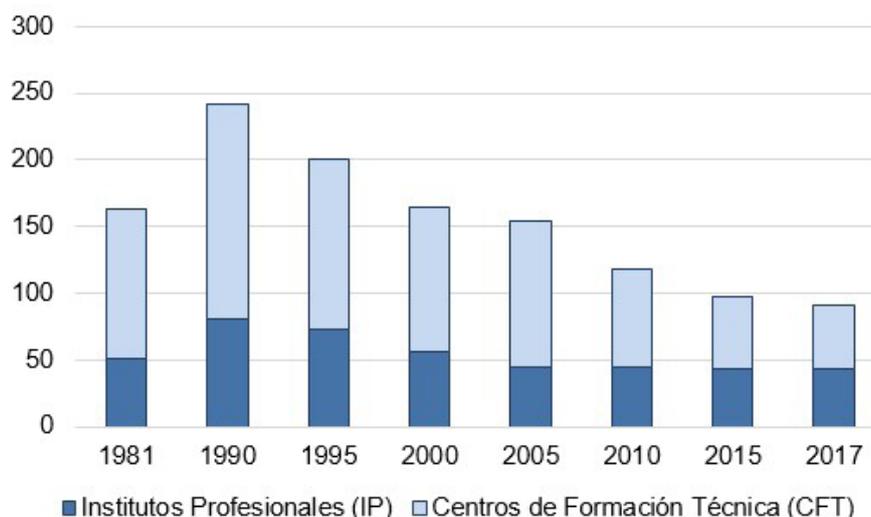
Gráfico N° 6: Evolución del número de Instituciones Universitarias.
Chile: 1980 - 2017



En el caso de las instituciones no universitarias, se vio un aumento aún mayor al que mostraron las universidades alcanzando su máxima expresión en 1990 (Gráfico 7). Aunque en términos del total de instituciones, en 1991 se alcanzó el número máximo de instituciones con 303 instituciones, donde el porcentaje de instituciones no universitarias llegó a ser 80,1% del total de la Instituciones de Educación Superior. (IES). Sin embargo, de allí en adelante se produjo una baja permanente, la cual se tiende a estabilizar hacia el final del período estudiado.

Gráfico N° 7: Evolución de las Instituciones de Formación Técnica.

Chile: 1981 - 2017



En complementación con lo anterior, se puede mencionar que existen otros criterios de clasificación que suelen ser reconocidas en Chile. Es así como se pueden distinguir entre instituciones estatales y privadas, según el tipo administración y financiamiento que posee la institución.

El régimen de funcionamiento y nivel de autonomía hace posible clasificar a las IES en: plenamente autónomas o con autonomía limitada, como aquellas que están en proceso de licenciamiento, examinadas o supervisadas.

Por otra parte, la ubicación geográfica da motivo a clasificar a las IES en metropolitanas y regionales.

Por último, para el caso de las Universidades, desde 1954 estas se han agrupado en el organismo colegiado, ya mencionado anteriormente, llamado Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH). Por tanto, la adscripción o no a esta agrupación permite clasificar a las universidades del CRUCH o fuera de este.

• Tipos de carrera, nivel de formación y grados académicos

Las carreras profesionales corresponden a los estudios que una persona debe realizar como para obtener un título y que lo faculta para ejercer una profesión. En Chile, una carrera profesional se puede obtener en una universidad o en un IP. Aunque existen algunos títulos profesionales que tienen como requisito previo la obtención del grado académico de licenciado. Dado que solo las universidades otorgan los grados académicos, los títulos profesionales que implican un grado académico como lo es la licenciatura, solo se pueden obtener en una universidad.

En el caso de las carreras técnicas de nivel superior, tal como se mencionó anteriormente, pueden ser otorgadas por universidades IF y CFT. El principal requisito es que se hayan

cursado las materias contenida en un programa de estudios que debe durar un mínimo de 4 semestres o 1.600 horas de clases. Luego de ello, la persona está capacitada como para ejercer su carrera.

En cuanto a los grados académicos se puede decir que la licenciatura pretende que el egresado tenga una formación que cubra los conocimientos o competencias mínimas de su área del conocimiento o disciplina.

Por su parte, quien aspira al grado de magíster, tiene que haber obtenido previamente el grado de licenciado o tener una formación equivalente certificada. Luego debe aprobar el programa de estudios conducente al grado en cuestión (MINEDUC, 2019).

Finalmente, el grado de doctor exige la obtención previa del grado de licenciado, y en algunos casos el grado de magíster o máster. Habitualmente, el grado de doctor(a) se obtiene luego de realizar una investigación científica, plasmada en la tesis doctoral, la cual debe ser defendida para lograr el grado.

• Regímenes de funcionamiento de la IES

En la actualidad, como ya se mencionó, debido a las modificaciones introducidas en la LOCE, las instituciones de Educación Superior siguen un proceso antes de alcanzar su plena autonomía de funcionamiento. Este proceso les otorga tres posibilidades de funcionamiento, las que son: en licenciamiento, examinadas y supervisadas (LOCE, Título IV, Art.75 , 1990).

En el estado de “licenciamiento” (ex acreditación), como ya se dijo, se busca regular la creación de una nueva institución y supervisar su funcionamiento durante los primeros años, hasta que se le pueda otorgar su autonomía. Por su parte, la condición de “examinadas” está dada para las Universidades e Institutos Profesionales creados y organizados entre 1981 y 1990, que no obtuvieron su total autonomía. En tanto que, la categoría de “supervisadas” es para los Centros de Formación Técnica creados en virtud del DFL N°24 de 1981, los cuales no optaron por someterse al sistema de acreditación, en el actual sistema de licenciamiento. Razón por la cual estos CFT están permanentemente en supervisión y revisión de las condiciones de funcionamiento. Estos procedimientos no son conducentes para otorgarles autonomía, solo asegura que tengan un nivel de cumplimiento mínimo de sus objetivos y procedimientos (MINEDUC, s.f.).

Finalmente, aquellas instituciones autónomas son aquellas que tienen el derecho de regirse por sí mismo, de conformidad con lo establecido en sus estatutos, siempre que cumplan con la finalidad para la cual fueron creadas. Además, esta autonomía puede ser académica, económica y administrativa (Ley 18.962, 1990). La primera se refiere a la posibilidad de decidir sobre la forma en que conducirá su docencia, investigación o extensión, así como sus planes y programas de estudio. Y la económica, corresponde a la capacidad de autodeterminación en cuanto a la administración de sus recursos financieros como para cumplir con lo establecido en sus estatutos. Por último, la autonomía administrativa significa que la institución tiene la potestad de organizarse para funcionar de la manera que estime conveniente para cumplir con sus estatutos y las leyes (MINEDUC, s.f.).

• Evaluación y acreditación universitaria

La acreditación es la certificación pública que entrega la Comisión Nacional de Acreditación, el cual es un organismo externo a la IES y que tal como se mencionó anteriormente, está encargada de que estas instituciones impartan una educación superior de calidad (Comisión Nacional de Acreditación CNA-Chile, 2019).

En Chile, la acreditación es un proceso voluntario al que se someten las IES autónomas, las carreras de pregrado, los programas de posgrado y las especialidades del área de la salud. Las carreras de medicina y pedagogías son una excepción, puesto que su acreditación es obligatoria (Ley 20129, 2006).

La vigencia de la acreditación otorgada tiene un plazo máximo de 7 años para las instituciones y las carreras de pregrado. Pero en el caso de postgrado, tales como: magíster, especialidades médicas y doctorado, la acreditación puede ser hasta 10 años.

La acreditación puede ser Institucional o de una Carrera. La primera certifica que la institución da cumplimiento a su proyecto institucional, además, de que tiene y aplica los mecanismos de autorregulación y de aseguramiento de la calidad con la debida eficacia. En tanto que la acreditación de Carreras se constituye en una certificación de que esta cumple con sus propósitos declarados y de los criterios establecidos dando las garantías de calidad de estos.

Así es como, en la medida que las instituciones y comunidades académica son capaces de demostrar que poseen sólidos mecanismos que aseguran la calidad de la enseñanza entregada, estas obtienen una mayor cantidad de años de acreditación (MINEDUC, 2019). Es importante destacar que 100% de las universidades tradicionales chilenas están acreditadas institucionalmente. En tanto, de las universidades privadas, el 85% de ellas está acreditada. Para el caso de los IP y CFT, menos del 50% se encuentra acreditado.

También es importante señalar que el hecho que la institución esté acreditada, al estudiante de dicha IES le permite postular a financiamiento estatal o recursos que cuenten con garantía del Estado.

• Sistemas de Información de Educación Superior

En la actualidad, el Sistemas de información de Educación Superior (SIES) es una entidad dependiente de la División de Educación Superior del Ministerio de Educación de Chile. Este sistema fue creado por la ley 20.129 en 2006. En dicha ley, en su artículo 49° se señala que con el fin de *“establece un Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior”*, se mandata al Ministerio de Educación a *“desarrollar y mantener un Sistema Nacional de Información de la Educación Superior”*, el cual deberá recolectar los datos necesarios como para diseñar *“las políticas públicas destinadas al sector de educación superior”*. Esto, según dictamina la ley, favorecerá la *“transparencia académica, administrativa y contable de las instituciones de educación superior”*(Ley 20129, 2006).

Un aspecto importante, es que el SEIS recolecta datos individuales y no agregados, lo cual permite hacer análisis más diversos y complejos, como es la movilidad y la transición entre

niveles educativos y niveles de formación. Así es como también, le otorga insumos a las instituciones como para la evaluación de su eficiencia, tales como: tasas de retención, de avance y de titulación oportuna, entre otros (Salamanca, 2011).

• **Sistemas Científicos Nacionales**

La preocupación respecto de sistemas que propicien el desarrollo de la ciencia en el país es relativamente contemporánea. Sin embargo, se puede mencionar que en 1954, con el propósito de fortalecer el financiamiento indirecto de las Universidades, por parte del estado, se dicta la Ley 11.575, donde queda consignado en su Título V (Art. 36), que se establecerá un Fondo de Construcción e Investigaciones Universitarias, formado por el 0.5% de todos los impuestos directos e indirectos de carácter fiscal, derechos de aduana y de exportación, los cuales ingresarán durante 20 años con el propósito de conformar este fondo, los cuales serán llevados por la Contraloría General de la República (Ley 11575, 1954).

Luego, en 1968 se crea la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT) en conjunto con el Premio Nacional de Ciencia. La CONICYT, según estipula la Ley 16746, artículo 6, es una *“Corporación Autónoma con personalidad jurídica de derecho público”*. Esta comisión debe *“asesorar al presidente de la República en el planeamiento, fomento y desarrollo de las investigaciones en el campo de las ciencias puras y aplicadas”* y su relación con la Presidencia se realizará a través del Ministro de Educación Pública (Ley 16746, 1968). El estatuto inicial de la institución quedó establecido en el Decreto 491 de 1971 y su primer presidente fue el Dr. Roberto Barahona Silva.

En 1973, se declara, por decreto, en receso al Consejo de la Comisión y un año más tarde se reúnen en el presidente de CONICYT, que es un personero nombrado por el Gobierno Militar, a todas las funciones y atribuciones de sus autoridades unipersonales y colegiadas. En 1982, mediante el DFL 33 se crea Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (FONDECYT) y fija normas de financiamiento de la investigación científica y tecnológica. El propósito de este fondo es financiar programas y proyectos de investigación científica o tecnológica. Este fondo se obtendrá a partir de los aportes recibidos mediante la Ley de Presupuesto Nacional, legados, donaciones y herencias con los que sean favorecidos, además de recursos por concepto de asistencia técnica internacional, recibidos por el estado (DFL 33, 1981). Este fondo es administrado por el Consejo Superior de Ciencia y el Consejo de Desarrollo Tecnológico.

Posteriormente, en 1988, se implementa el Plan Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (PLANDECYT), el cual estaba destinado a brindar becas para formación de capital humano con magíster o doctorados que fueran cursados dentro del país. Un año más tarde, se crearía el fondo para becas para postgrados en el extranjero, lo que actualmente se concentra en el Programa para Estudios de Postgrado en Chile y el Extranjero (Becas Chile). Posteriormente, entre 1992 y 2006, le seguirían la creación de varios fondos, tales como el: Fondo de Fomento al Desarrollo Científico y Tecnológico (FONDEF); Programa Explora, Fondo de Investigación Avanzada en Áreas Prioritarias (FONDAP); Programa de Financiamiento Basal para Centros Científicos y Tecnológicos de Excelencia, conocidos como “Centros Basales”;

A partir del año 2010 los Consejos de Fondecyt acuerdan redefinir las áreas prioritarias, con el fin de fomentar en Chile el desarrollo de Centros de Investigación científica de excelencia y alto impacto. Posteriormente, en 2013, se modifican las normas como para fomentar el desarrollo de investigación colaborativa entre centros de excelencia.

En 2014, mediante Decreto Supremo N°326/14 del Ministerio de Educación, se puso fin al receso del Consejo de CONICYT y se reinstala el Consejo de CONICYT, restituyéndose las funciones y atribuciones a las instancias unipersonales y colegiadas. Así, en marzo de 2015 se designa al primer Director Ejecutivo por el sistema de Alta Dirección Pública (Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica, sf).

• Educación a distancia

La educación a distancia data de hace más de 100 años, donde en sus inicios se desarrolló mediante el envío de lecciones y exámenes por correspondencia (Jardines, 2009). En Chile, al igual que en otros países, esta modalidad de enseñanza fue evolucionando conforme el avance de los medios de comunicación y tecnologías.

Aun cuando, en sus inicios la educación a distancia estaba más ligadas a instancias de perfeccionamiento o aprendizaje, no conducentes a un título, esto también se fue modificando en el tiempo. Así es como, al alero de la Universidad de La Frontera, en la región de la Araucanía de Chile, se crea en 1996, el Magíster en Informática Educativa en modalidad no presencial (Universidad Virtual. REUNA, 2004), dictado por Instituto de Informática Educativa. Le siguió a esto la “Universidad Virtual” de la Universidad Técnica Federico Santa María, en 1998, quienes en asociación con el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey lograron impartir una maestría para 35 académicos de la mencionada Universidad. En el mismo año, Centro de Formación Técnica INACAP comienza a impartir cursos de actualización de profesores por videoconferencia y teleconferencia.

A partir del año 2000, lentamente se inicia un proceso de incorporar las modalidades de Semi y no presenciales en la educación superior (Farcas, 2010). Esto debido a la masificación de la utilización de las tecnologías interactivas como una herramienta de apoyo a la docencia. Esto se desarrolló, en su gran mayoría, ligada a programas de posgrado y pos-títulos. Aunque en el pregrado se comienzan a incorporar algunas materias en modalidad virtual.

En esta década no existen datos oficiales que den cuenta del desarrollo de esta modalidad de educación en el sistema de educación superior. Sin embargo, en un estudio sobre la oferta educativa en línea de universidades chilenas, arrojó que 55% de dicha oferta era de cursos. Las dos áreas temáticas principales de estos cursos eran Educación y Ciencias Económicas y Administrativas. Por otra parte, en el caso de los programas académicos a distancia, los cuales incluyen carreras, diplomas, magíster y doctorados, se pudo observar que 76.1% de los matriculados estaban cursando un diplomado (Riquelme & Martínez, 2008).

• Políticas de gratuidad universitaria

En primer lugar, es importante señalar que, si bien la constitución chilena declara que la educación es un derecho, no se refiere explícitamente a la Educación Superior, de lo cual se colige que esta no se considera obligatoria ni de acceso general (Canelo, 2014). Aunque cuando en el Capítulo, art 19 de la mencionada Constitución se dice *“Corresponderá al Estado, asimismo, fomentar el desarrollo de la educación en todos sus niveles”*, se puede deducir que el estado tendría la obligación de fomentarla, sin embargo, no se obliga a financiarla (Constitución Política de la República de Chile, 1980).

No obstante, cuando en 1989 Chile promulga el Decreto N°326 la adscripción al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se obliga a la gratuidad de la educación superior, puesto que dicho Pacto regula de manera detallada el derecho a la educación (Canelo, 2014). Así es como, en su Artículo 13, número 2c dice: *“La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular, por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita”* (Naciones Unidas, 1966). Esta obligación, el Estado de Chile no la cumplió, puesto que los estudiantes han debido pagar los costos de su educación superior, elevándose a cifras impagables por los sectores más desposeídos de la población, reconocido por ser uno de los más privatizados y costosos en América Latina. Esto se ha intentado mitigar con el crédito con aval del Estado, pero lejos de solucionar el problema, ha significado hipotecar parte de los ingresos de los futuros profesionales debido al alto endeudamiento con el que salen a la vida laboral una vez titulado.

Lo anterior contextualiza la situación en que se dio un estallido social comandado por los estudiantes en 2011, quienes además de otras exigencias propician la implementación de la gratuidad de la educación superior en Chile. Producto de este movimiento social, el 30 % del presupuesto público para la educación superior de 2012 estaba destinado solventar los gastos de créditos otorgados a los estudiantes para pagar su educación superior, como ya se mencionó es llamado CAE. Además, se introdujeron modificaciones tendientes a satisfacer las demandas de los estudiantes como fue la rebaja retroactiva de intereses del 6% al 2% y el cobro acorde a los ingresos de los endeudados (CEPPE-PUC/CIAE-UdeCH/Fac. de Educ UAH, 2014).

Luego, en 2016, durante el gobierno de Michele Bachelet se pudo materializar un sustantivo avance hacia la gratuidad de la Educación Superior, lo cual había sido una promesa de su campaña presidencial. Esto se hizo mediante la introducción de una glosa presupuestaria en el proyecto de presupuesto de la nación para 2016 (glosa 5 de la partida 09 del Ministerio de Educación), estableciéndose quienes podrían optar a estos beneficios y en qué instituciones de ES. Para este año se contempló como elegibles a los estudiantes que pertenecían los deciles 1 a 5 de menores ingresos de la población del país. (Ley 20890, 2015; Ley 20882, 2016). Cabe señalar que las IES que cumplen con los requisitos para recibir estudiantes elegibles para gratuidad deben manifestar su decisión de ser partícipes de esta forma de financiamiento de dichos estudiantes. Esta fórmula se repitió en 2017, pero se amplió el beneficio al 6° decil (Ley 21053, 2018).

En 2018 se aprobó la nueva Ley de Educación Superior, la que además de crear de la

Subsecretaría de Educación Superior, la Superintendencia de Educación, el Sistema de Aseguramiento de la Calidad, lo cual se mencionó anteriormente, deja establecido por ley la gratuidad de la Educación Superior (Ley 21091, 2018). Esto hace que la gratuidad no dependa del debate presupuestario que se hace año a año en el parlamento, lo cual quedaba expuesto a las fuerzas políticas imperantes y a la voluntad del fisco para dicho financiamiento. Pero, además, establece los criterios para avanzar en la gratuidad a los siguientes deciles no beneficiados en la actualidad.

• Políticas de ingreso a las universidades

En Chile, hasta el año 2002, se tenía como uno de los requisitos el haber rendido la Prueba de Aptitud Académica (PAA). En ese año, dicha prueba fuera sustituida por las Pruebas de Selección Universitaria (PSU). Esta nueva prueba se centró en medir los Contenidos Mínimos Obligatorios (CMO) que según los lineamientos del Ministerio de Educación deben ser impartidos en la Enseñanza Media.

La PSU, incluye cuatro pruebas, dos de las cuales son obligatorias, que son: la prueba de Lenguaje y Comunicación y la prueba de Matemática. Las dos restantes son electivas. Estas son la de Historia y Ciencias Sociales y otra es la prueba de Ciencias, la que tiene un módulo común y módulos optativos que son: de Biología, Física y Química.

Por acuerdo del Consejo de Rectores, la elaboración y aplicación de las PSU está a cargo de la Universidad de Chile, a través de su Departamento de Evaluación, Medición y Registro Educativo, DEMRE (Ayuda MINEDUC, s.f.).

El otro requisito para poder acceder a la educación superior en Chile es haber tenido (o certificar) una educación formal o regular previa, que para el caso de Chile es haber terminado la educación media o secundaria. Por tanto, para ingresar a la educación superior se debe estar en posesión de la licencia de educación media (Ministerio de Educación, 2009).

Democratización educativa

• Democracia y educación

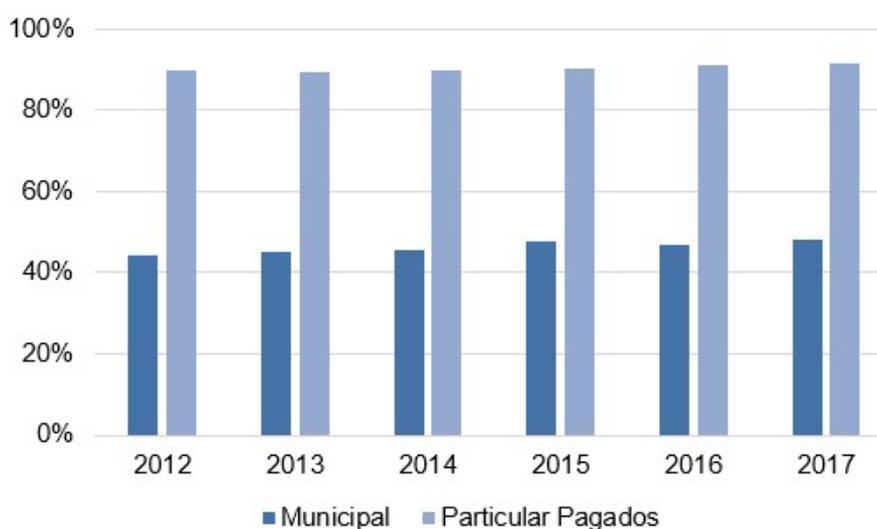
Uno de los pilares de la democracia es la igualdad de los ciudadanos. Por tanto, para el ejercicio de la ciudadanía en igualdad de condiciones, un requerimiento básico es una educación, la cual le brinda al ciudadano lo necesarios para tomar decisiones en la arena democrática. En este sentido, el sistema educacional chileno está al debe, puesto que, como ya se anticipó, está muy segmentado socialmente (García-Huidobro, 2007). Aun cuando se ha intentado avanzar en disminuir las brechas socioeconómicas y culturales, estas no han sido conducidas en la perspectiva del cambio del modelo subyacente que está en la base de esta segmentación. Las políticas y medidas que se han propiciado han sido mitigadoras de las diferencias, pero no han solucionado el problema de fondo que es la descentralización y privatización del sistema educativo chileno instaurada, como ya se dijo durante el gobierno militar.

Así es como en Chile, los sectores de mayores recursos tienen acceso a una educación de primera línea, lo cual les garantiza, en un alto porcentaje el ingreso a la educación superior de las IES mejor posicionadas. Por ende, una vez que egresan también tienen una empleabilidad cuasi garantizada. En cambio, aquellos de menores recursos están destinados a una educación, donde no se tienen las herramientas necesarias como para alcanzar una educación con altos estándares. Estos estudiantes acceden, mayoritariamente, a establecimientos educacionales de administración municipal donde un porcentaje de su alumnado tiene problemas de aprendizaje o situaciones deficitarias que no le favorecen para alcanzar los estándares educativos. Es decir, en muchos casos, estos establecimientos son depositarios de “los que sobran” o son los que preparan la mano de obra calificada, según los requerimientos del mercado del trabajo y que terminan “pateando piedras” como dice la conocida canción compuesta por el grupo de rock chileno “Los Prisioneros”, hace más de 30 años y que lamentablemente aún sigue vigente en estos días. Así se reproducen las desigualdades en la educación, donde se perpetúa la concentración del poder que brinda la educación, en una elite (Rama, 1978).

En este sentido, la elevación de los indicadores de educación chilena no ha sido suficientes como para generar una sociedad más igualitaria y democrática en lo que a educación se refiere. Esto ha dejado al país en situaciones de desigualdad social que lo hace propenso a los estallidos sociales de proporciones, como son los movimientos estudiantiles de 2006 y 2011. Así como también, el actual estallido social que vive el país al tiempo en que se está terminando este documento.

En el Gráfico 8, se pueden observar las diferencias de acceso entre los estudiantes según el establecimiento educacional del cual proviene. En este se puede visualizar que la diferencia ha variado de 45,5% a 43,7% en 6 años, lo cual resulta poco significativo y da sustento a lo que se ha dicho en los párrafos anteriores.

Gráfico Nº 8: Evolución del acceso a las Universidades según establecimiento educacional de procedencia. Chile: 2012 – 2017



Fuente: Elaboración propia de datos SIES.

La inclusión en la educativa superior

El enfoque de educación inclusiva en la educación superior chilena es aún incipiente. Los mayores avances, hasta ahora, se han producido en el sistema escolar, de lo cual se puede destacar la Ley de Inclusión Escolar publicada en 2015 (Ley 20845, 2015), donde se aborda la diversidad, diciendo que *“...el sistema debe promover y respetar la diversidad de procesos y proyectos educativos institucionales, así como la diversidad cultural, religiosa y social de las familias que han elegido un proyecto diverso y determinado, y que son atendidas por él...”* y de la Integración e inclusión, señalando que, *“...el sistema propenderá a eliminar todas las formas de discriminación arbitraria que impidan el aprendizaje y la participación de los y las estudiantes”* (Ley 20845, art. 1°, numeral 1, letras f y k). Pero en la educación superior este enfoque no ha sido incorporado, solo muy tangencialmente se alude a la superación de las barreras para la discapacidad en un indicador utilizado para la acreditación de las IES (División de Educación Superior de MINEDUC, 2017).

En cuanto al nivel de educación superior de personas con discapacidad se puede decir que las personas adultas que tienen educación superior incompleta es 5,9%, lo cual contrasta con el 14.4% de los adultos sin discapacidad que están en esta categoría. En tanto, el porcentaje con educación superior completa es 9,1% versus 20% de los adultos con y sin discapacidad respectivamente (Servicio Nacional de la Discapacidad, 2016).

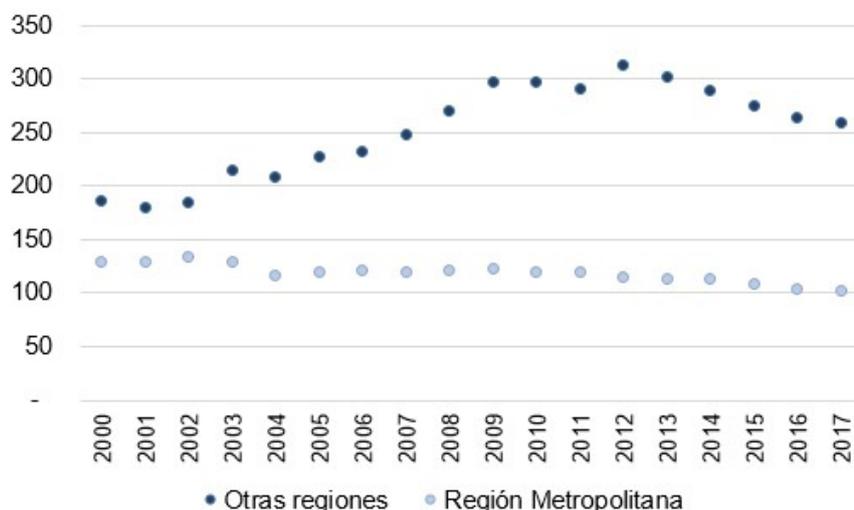
Por otra parte, se puede mencionar que el enfoque intercultural, en la actualidad va mucho más allá que la recuperación y potenciación de la lengua de los pueblos originarios, pues ha evolucionado a la incorporación de una visión ético-política que incluye también a los migrantes. En esta línea se puede mencionar que la LGE, contiene algunos aspectos que apuntan a la interculturalidad, reconociendo y valorando a los sujetos en cuanto a sus *“especificidades culturales y de origen, considerando su lengua, cosmovisión e historia”* (LGE, 2009).

• Expansión territorial de la ES

En cuanto a presencia de IES en función de su distribución territorial a lo largo de país se ha podido observar un aumento a lo largo de los años. Esto se ha dado principalmente por dos vías. La primera se debe a la conversión de las sedes de la Universidad de Chile en Universidades regionales, las cuales, en vista de esta conversión comenzaron a crecer y a diversificar su oferta educativa, tanto en pregrado como en postgrado y postítulo. La otra vía ha sido aumento de la creación de IES privadas, donde algunas de ellas partieron en la Región Metropolitana y luego abrieron sedes en las regiones. Pero también hubieron otras IES que partieron en las regiones, centralizándose en ellas o bien expandiéndose a otras regiones, inclusive hacia la región metropolitana.

En el Gráfico 9 se puede evidenciar que, la presencia de IES en las regiones aumentó casi sostenidamente entre el año 2000 y 2012, luego de lo cual ha comenzado a bajar paulatinamente. En cambio, la Región Metropolitana se ha mantenido casi estable, experimentando una ligera baja.

Gráfico N° 9: Evolución de la presencia de Instituciones de Educación Superior en Región Metropolitana y otras regiones comparado 2000-2017



Bibliografía

- Assaél, J., Cornejo, R., Albornoz, N., Etcheberrigaray, G., Hidalgo, F., Ligüeño, S., & Palacios, D. (2015). La crisis del modelo educativo mercantil chileno: un complejo escenario. *Currículo sem fronteiras*, 15(2), 334-335.
- Ayuda MINEDUC. (s.f.). Ingreso a la Educación Superior - PSU. Recuperado el 9 de 1 de 2019, de <https://www.ayudamineduc.cl/ficha/ingreso-la-educacion-superior-psu>
- Biblioteca del Congreso Nacional. (2019). Cámara de Diputados. Obtenido de Cámara de Diputados: <https://www.camara.cl>
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2019). Historia de la Ley 20.129- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Obtenido de Historia de la Ley 20.129- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile: <https://www.bcn.cl>
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (sf). Pedro Aguirre Cerda. Recuperado el 26 de 8 de 2019, de Reseñas Biográficas: https://www.bcn.cl/historiapolitica/resenas_parlamentarias/wiki/Pedro_Aguirre_Cerda
- Biblioteca Digital Nacional de Chile. (2018). El Ministerio de Educación y el Estado docente (1927-2006). Recuperado el 26 de 8 de 2019, de Memoria Chilena.: <http://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-100612.html>
- Biblioteca Nacional de Chile. (2018). Ley interpretativa de libertad de cultos (1865). Recuperado el 19 de 8 de 2019, de en: José Joaquín Pérez Mascayano (1800-1889): <http://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-94949.html>
- Biblioteca Nacional Digital de Chile. (2018). Primeras universidades en Chile (1622-1843). Recuperado el 27 de 2 de 2019, de [memoriachilena.gob.cl: http://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-printer-716.html](http://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-printer-716.html)
- Bravo, B. (2000). Universidad y modernidad en Hispanoamérica: autoafirmación de Chile y del nuevo mundo frente al viejo, del barroco a la postmodernidad.
- Canelo, C. (2014). La gratuidad progresiva en la educación superior. Una obligación de rango constitucional del Estado de Chile. *REVISTA PEDAGOGÍA UNIVERSITARIA Y DIDÁCTICA DEL DERECHO*, 1(2),

29-47.

- CEDLAS. (05 de 2018). Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS). Obtenido de Estadísticas SEDLAC: <http://www.cedlas.econo.unlp.edu.ar/wp/estadisticas/sedlac/estadisticas/#1496165425791-920f2d43-f84a>
- CEPPE-PUC/CIAE-UdeCH/Fac. de Educ UAH. (2014). Ciclo de Diálogos sobre el Futuro de la Educación Chilena. Financiamiento de la Educación en Chile: ¿Quién debe pagar? Santiago.
- Chiroleu, A. R. (2017). ¿Educación superior para todos?: Los vaivenes de la ampliación de oportunidades en tres décadas de democracia política en Argentina, Brasil y Chile. *Universidades · UDUAL*, 74 (4), 31-50. Obtenido de <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/78434>
- Comisión Nacional de Acreditación CNA-Chile. (28 de 10 de 2019). Intitucional. Obtenido de <https://www.cna-chile.cl/Paginas/Acreditacion-institucional.aspx>
- Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica. (sf). Historia. Recuperado el 26 de 08 de 2019, de <https://www.conicyt.cl/sobre-conicyt/historia/>
- Constitución Política de la República de Chile. (25 de 5 de 1833). Santiago, Chile.
- Constitución Política de la República de Chile. (21 de 10 de 1980). Santiago, Chile: Editorial Jurídica de Chile.
- Contreras, A. (2014). La enseñanza jesuita en Chile colonial: sus colegios, universidades y una aproximación a sus métodos y contenidos. *Revista historia de la educación latinoamericana*, 16(22), 35-50.
- Cruz-Coke, R. (2004). Evolución de las universidades chilenas 1981-20041. *Rev Méd Chile*, 132, 1543-1549.
- Datosmacro.com. (s.f.). Datosmacro.com. Recuperado el 1 de 9 de 2019, de Chile - Gasto público Educación: <https://datosmacro.expansion.com/estado/gasto/educacion/chile>
- Decreto 1080. (9 de 5 de 1984). Reglamenta requisitos y procedimientos para funcionamiento de los centros de formación técnica. Chile.
- Decreto 4807. (4 de 11 de 1929). Estatuto Orgánico de la Enseñanza Universitaria. Chile.
- DFL 1. (16 de 12 de 2009). Fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 20.370 con las normas no derogadas del del DFL 1 del 2005. Santiago, Chile.
- DFL 2. (7 de 1 de 1981). Fija normas sobre reestructuración de universidades. Chile.
- DFL 24. (16 de 4 de 1981). Fija normas sobre centros de formación técnica. Chile.
- DFL 33. (15 de 9 de 1981). Crea Fondo Nacional De Desarrollo Científico Y Tecnológico Y Fija Normas De Financiamiento De La Investigación Científica Y Tecnológica. Chile. Obtenido de <https://www.conicyt.cl/fondecyt/files/2012/08/df133.pdf>
- DFL 5. (15 de 4 de 1981). Fija normas sobre institutos profesionales. Chile.
- Dirección de Bibliotecas Archivos y Museos [DIBAM]. (2014). La universidad de Santo Tomás de Aquino (1622-1741): Los dominicos y la educación universitaria en Chile colonial. Recuperado el 17 de 8 de 2019, de https://www.museodominico.gob.cl/620/articles-51743_archivo_01.pdf
- División de Educación Superior de MINEDUC. (2017). Bases para la construcción de una. Santiago: MINE-DUC. Obtenido de <http://dfi.mineduc.cl/usuarios/MECESUP/File/2017/eventos/CM/seminario-taller-inclusion/documentos/Bases-Politica-Inclusiva-en-ES-dic2017.pdf>
- Drecreto Ley 3541. (12 de 12 de 1980). Delega Facultades Que Indica. Santiago, Chile. Recuperado el 29 de 8 de 2019, de <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=7169>
- El Bloque Social. (12 de 2006). La Crisis Educativa en Chile. Diagnóstico y Propuestas . Obtenido de http://www.opech.cl/bibliografico/calidad_equidad/Documento_Bloque_Social_Noviembre.pdf
- Farcas, D. (2010). Educación a distancia: experiencia del e-learning en Chile. En C. Rama, & J. Pardo, La educación superior a distancia: Miradas diversas desde Iberoamérica (págs. 64-75).
- García-Huidobro, J. (2007). Desigualdad educativa y segmentación del sistema escolar : consideraciones a partir del caso chileno. *Rev. Pensamiento Educativo*, 40(1), 65-85.
- Gobierno de Chile, Ministerio de Educación. (1 de Junio de 2005). Ley 20.027. Establece normas para el financiamiento de estudios de educación superior. Santiago, Santiago, Chile: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
- Gobierno de Chile, Ministerio de Educación Pública. (14 de Julio de 1960). Ley 13.964. Grava el premio mayor de cada sorteo que efectúen la Lotería de Concepción y la Polla Chilena de Beneficencia en un 10% a beneficio de las Universidades de Concepción y Austral de Valdivia. Santiago, Santiago, Chile: Biblioteca del Congreso Nacional.
- Gobierno de Chile, Ministerio de Educación Pública. (14 de Enero de 1981). DFL4. Fija Norma sobre Financiamiento de la Universidades. Santiago, Santiago, Chile: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
- Gobierno de Chile, Ministerio de Hacienda. (10 de Junio de 1986). DFL1. Requisitos para descuento tributario de las donaciones a instituciones que se indica. Santiago, Santiago, Chile: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
- Gobierno de Chile, Ministerio de Hacienda. (31 de Diciembre de 1986). Ley 18.591. Normas complementarias de administración financiera, de incidencia presupuestaria y personal. Santiago, Santiago, Chile: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
- Gobierno de Chile, Ministerio de Hacienda. (28 de Diciembre de 1988). Ley 18.768. Normas Complementarias de Administración Financiera, de Incidencia Presupuestaria y de Personal. Santiago, Santiago, Chile: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
- Gobierno de Chile, Ministerio de Hacienda, Subsecretaría de Hacienda. (24 de Enero de 1994). Ley 19.287.

- Modifica la Ley 18.591 y establece normas sobre Fondos Solidarios de Crédito Universitario. Santiago, Chile: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
- González, M. T., & Mellafe, R. (2019). Repositorio Académico de la Universidad de Chile. Obtenido de Repositorio Académico de la Universidad de Chile: <http://repositorio.uchile.cl>
- INE. (2018). 2a entrega: resultados definitivos CENSO 2017. Santiago. Obtenido de http://www.censo2017.cl/wp-content/uploads/2018/05/presentacion_de_la_segunda_entrega_de_resultados_censo2017.pdf
- INE. (16 de 8 de 2018). Estimaciones y proyecciones de Chile 1992-2050. Obtenido de http://www.ine.cl/docs/default-source/demográficas-y-vitales/demografia/base-2017/estimaciones-y-proyecciones-de-poblacion/estimaciones-y-proyecciones-chile-1992-2050-base-2017-poblacion-e-indicadores.xlsx?sfvrsn=53ca59d2_7
- INE. (2018). Presentacion Resultados Definitivos Censo2017. Obtenido de http://www.censo2017.cl/wp-content/uploads/2017/12/Presentacion_Resultados_Definitivos_Censo2017.pdf
- Instituto Nacional de Estadística. (2018). Compendio de Estadística 2018. Santiago: Instituto Nacional de Estadísticas. Dirección Nacional; Departamento de Comunicaciones e Imagen Corporativa; subdepartamento de Publicaciones y Ediciones.
- Jacques, V., & Boisier, G. (2019). La calidad en las instituciones de educación superior. Una mirada crítica desde el institucionalismo. *Revista Educación*, 43(1), 1-18.
- Jardines, F. (2009). Desarrollo histórico de la educación a distancia. *Innovaciones de Negocios*, 6(12).
- Lecaros, M. (2013). Los orígenes de la educación en el Reino de Chile. *Cuadernos Chilenos de Historia de la Educación*, 1, 7-25. Obtenido de Los orígenes de la educación en el Reino de Chile: <http://www.historiadelaeeducacion.cl>
- Ley 11575. (14 de 8 de 1954). Introduce Modificaciones a la Ley sobre Impuesto a la Renta. Chile. Obtenido de <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=26714>
- Ley 16746. (24 de 1 de 1968). Crea Premio Nacional De Ciencia. Santiago, Chile.
- Ley 18.956. (22 de 2 de 1990). Reestructura el Ministerio de Educación Pública. Santiago, Chile.
- Ley 18.962. (7 de 3 de 1990). Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza. Chile.
- Ley 18369. (4 de 12 de 1984). Modifica La Organización Del Consejo De Rectores. Santiago, Chile. Recuperado el 29 de 8 de 2019, de <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=29784>
- Ley 19.305. (20 de 4 de 1994). Modifica los estatutos de las Universidades que indica en la materia de elección del Rector y establece normas para la adecuación de los mismos. Chile.
- Ley 19876. (22 de MAY de 2003). Reforma Constitucional Que Establece La Obligatoriedad Y Gratuidad De La Educación Media. Chile.
- Ley 20129. (23 de 10 de 2006). Establece Un Sistema Nacional De Aseguramiento De La Calidad De La Educación Superior.
- Ley 20710. (11 de 12 de 2013). Reforma constitucional que establece la obligatoriedad del segundo nivel de transición y crea un sistema de financiamiento gratuito desde el nivel medio menor. Obtenido de <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1057032>
- Ley 20835. (15 de 2 de 2016). Crea la subsecretaría de educación parvularia, la intendencia de educación parvularia y modifica diversos cuerpos legales. Obtenido de <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1077041>
- Ley 20842. (7 de 8 de 2015). Crea Las Universidades Estatales de la Región De O'higgins y de la Región De Aysén. Santiago, Chile. Obtenido de <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1080237>
- Ley 20845. (8 de 6 de 2015). De inclusión escolar que regula la admisión de los y las estudiantes, elimina el financiamiento compartido y prohíbe el lucro en establecimientos educacionales que reciben aportes del estado. Chile.
- Ley 20882. (1 de 1 de 2016). Presupuesto Sector Público; Presupuesto Sector Público 2016; Gasto Público; Ingreso Público; Inversión Pública. Recuperado el 30 de 10 de 2019, de <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1084982>
- Ley 20890. (26 de 12 de 2015). Presupuesto Sector Público; Presupuesto Sector Público 2016; Acceso a la Educación; Estudiantes; Instituciones de Educación Superior. Recuperado el 30 de 10 de 2019, de <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1085782>
- Ley 21053. (1 de 1 de 2018). Presupuesto 2018; Presupuesto del Sector Público 2018; Ministerio de Hacienda; Ley de Presupuestos del Sector Público; Reajuste de Remuneraciones Sector Público; Reajuste de Remuneraciones; Reajustes. Recuperado el 30 de 10 de 2019, de <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1112915>
- Ley 21091. (11 de 5 de 2018). SOBRE EDUCACIÓN SUPERIOR. Santiago, Chile.
- Ley 3654. (26 de 8 de 1920). Educación Primaria Obligatoria. Santiago, Chile: Diario Oficial, N° 12755.
- LGE. (12 de 9 de 2009). Establece La Ley General de Educación (Ley 20370). Chile.
- Liceo José Victorino Lastarria. (7 de 3 de 2019). Recuperado el 22 de 8 de 2019, de Historia: <https://www.liceolastarria.cl/index.php/institucion/historia>
- LOCE, Título IV, Art.75 . (1990).
- Memoria Chilena, Biblioteca Nacional. (2018). La educación primaria y secundaria femenina en Chile (1813-1920). Recuperado el 22 de 8 de 2019, de Primeros liceos fiscales femeninos: <http://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-97001.html#>

- MINEDUC. (2019). Portal de Atención Ciudadana del Ministerio de Educación del Gobierno de Chile. Recuperado el 25 de 2 de 2019, de <https://www.ayudamineduc.cl/ficha/reconocimiento-oficial-instituciones-de-educacion-superior>
- MINEDUC. (s.f.). Portal de Atención Ciudadana del Ministerio de Educación del Gobierno de Chile. Recuperado el 18 de 9 de 2019, de Autonomía: <https://www.ayudamineduc.cl/ficha/autonomia-5>
- Ministerio de Educación. (12 de 9 de 2009). Ley General de Educación, Ley-20370. Diario Oficial. Santiago: Biblioteca Nacional del Congreso de Chile.
- Ministerio del Interior. (2018). Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional 2017. Santiago.
- Naciones Unidas. (1966). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Recuperado el 30 de 10 de 2019, de <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cescr.aspx>
- Rama, G. (1978). Educación y democracia. NU. CEPAL. Oficina de Buenos Aires. Obtenido de <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/28561>
- Redondo, J. (2009). La educación chilena en una encrucijada histórica. Revista Diversia, 1(1), 13-39.
- Reforma Educacional, DFL 7500. (10 de Diciembre de 1927). Santiago, Santiago, Chile: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
- REVEDUC. (6 de 11 de 2015). Hitos de la Historia del MINEDUC. Recuperado el 19 de 8 de 2019, de <http://www.revistadeeducacion.cl/hitos-de-la-historia-del-mineduc/>
- Revista de Educación, REVEDUC. (6 de 11 de 2017). Historia. Recuperado el 18 de 8 de 2019, de Ministerio de Educación: 180 años de historia, 180 años de servicio: <http://www.revistadeeducacion.cl/ministerio-de-educacion-180-anos-de-historia-180-anos-de-servicio/>
- Riquelme, P., & Martínez, C. (2008). ESTADO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR ONLINE. Santiago: Universidad de las Américas.
- Salamanca, J. (2011). SERVICIO DE INFORMACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR (SIES). Santiago: Gobierno de Chile. Recuperado el 28 de 10 de 2019, de <https://www.uestatales.cl/cue/sites/default/files/SIES-Juan%20Salamanca.pdf>
- Senado de la República de Chile. (5 de 12 de 2014). La educación en el siglo XIX a través de las Leyes Emblemáticas. Recuperado el 22 de 8 de 2019, de <https://www.senado.cl/la-educacion-en-el-siglo-xix-a-traves-de-las-leyes-emblematicas/senado/2014-12-02/162845.html>
- Servicio Nacional de la Discapacidad. (2016). II Estudio Nacional de la Discapacidad 2015. Santiago: Feyser Ltda. Obtenido de http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/endisc/docs/Libro_Resultados_II_Estudio_Nacional_de_la_Discapacidad.pdf
- SIES-MINEDUC. (2018). INFORME MATRÍCULA DE ESTUDIANTES EXTRANJEROS EN EDUCACIÓN SUPERIOR EN CHILE (Matrícula 2017).
- Soto, M. (2004). Políticas Educativas en Chile durante el Siglo XX. Revista Mad, 10, 30-42. doi:10.5354/0718-0527.2011.14784
- Universidad de Chile. (2019). Reseña histórica. Recuperado el 27 de 2 de 2019, de Una mirada a la historia: <http://www.uchile.cl/portal/presentacion/historia/resena-historica/4727/una-mirada-a-la-historia>
- Universidad Virtual. REUNA. (2004). La educación superior virtual en Chile. En J. Silvio, TENDENCIAS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR VIRTUAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (págs. 245-268). Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC).
- Zurita, F. (2015). El Sistema Universitario en el Chile Contemporáneo. Educação em Revista, 329-343.

CAPÍTULO 5



COLOMBIA



AUTORES:

Ciro Alfonso Serna Mendoza
Diego Hernández García

Universidad de Manizales

Generalidades

Figura N° 1: Ubicación geográfica de Colombia



El país está dividido en 32 departamentos y un distrito capital y se organiza en 1.098 municipios más el distrito capital.

Población: Colombia tiene una población de aproximadamente 45.509.584 habitantes, según la proyección de DANE al 2010. La población entre 0 y 14 años representa el 28.6%, el grupo comprendido entre los 15 y 64 años es del 64.7% y aquellos que cuentan con más de 65 años representan el 6.7% del total de la población.

Idioma: El español es la lengua oficial de Colombia. Las lenguas y dialectos de los grupos étnicos son oficiales en sus territorios. En San Andrés y Providencia, también se habla inglés.

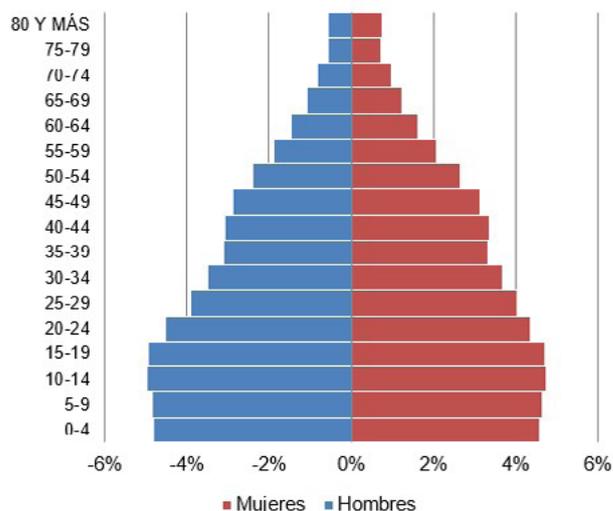
Economía: La moneda oficial de Colombia es el peso colombiano (1 peso colombiano = 100 centavos). Su tipo de cambio frente al dólar americano, según la cotización de las divisas al 26 de septiembre de 2018, es 1 dólar por 3.010 pesos colombianos.

Población de Colombia

El último Censo Nacional en Colombia del cual se dispone de información es del año 2005, por tal motivo se utiliza para representar la estructura de la población su proyección al 2010. Esta proyección fue realizada tomando como base los resultados ajustados de población del Censo 2005 y la conciliación censal 1985 - 2005; así como los análisis sobre el comportamiento de las variables determinantes de la evolución demográfica, las hipótesis y algunos comentarios sobre sus resultados.

Estas proyecciones se realizan por el método de los componentes a nivel Nacional y Departamental por sexo y edad del período 2005-2020 (DANE, sitio web).

Gráfico N° 1: Distribución porcentual de la población, según grupos de edad y sexo. Colombia 2018



Fuente: DANE. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion>

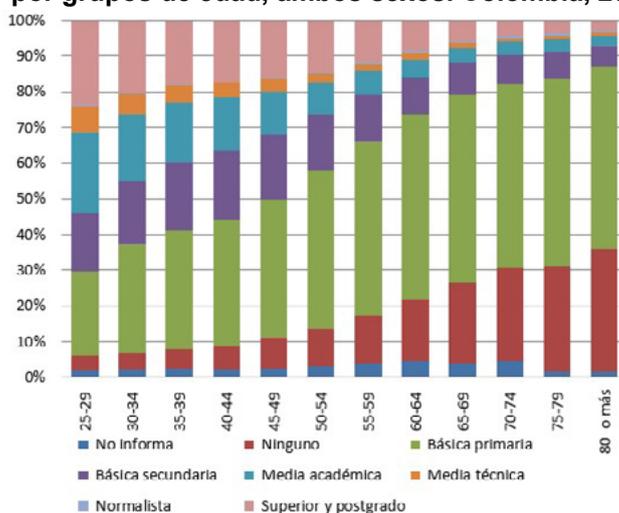
Los indicadores demográficos de Colombia nos indican que la fecundidad desciende lentamente y la mortalidad infantil aún se mantiene en niveles importantes. En el periodo 2010-2015, los indicadores estimados tienen los siguientes niveles: Tasa Global de Fecundidad 2.35 hijos por mujer, Esperanza de vida al nacer 75.2 años (ambos sexos) y Tasa de Mortalidad Infantil 17.1 por mil nacidos vivos (DANE, 2007).

La estructura de la población representada en la pirámide es coherente con los indicadores mencionados de fecundidad, de leve descenso en las primeras edades y leve envejecimiento por la cúspide, con mayor esperanza de vida en las mujeres.

Perfil educativo de la población de Colombia, 2005

La distribución porcentual de la población por máximo nivel de instrucción con información del Censo Nacional del 2005, permite observar la evolución de los avances educativos experimentados en el país en los 50 años anteriores al Censo. Esta tendencia seguramente ha continuado en los años siguientes.

Gráfico N° 2: Distribución porcentual de la población según máximo nivel de instrucción, por grupos de edad, ambos sexos. Colombia, 2005



Fuente: DANE. Censo general de población, 2005.

En lo específico a la Educación superior, el porcentaje de población entre 60 y 64 años que accedió a ese nivel fue cercano al 10%, porcentaje que fue creciendo a partir que desciende la edad hasta que se observa en el grupo de 25 a 29 años es cercano al 25%. También fue tomando mayor relevancia la educación Media Técnica. En contraposición, el 50% de los mayores de 64 años solo presentaban Básica Primaria.

Reseña de la historia de la política educativa en Colombia

El Artículo 67 de la Constitución política establece: La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura. La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.

El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica. La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos. Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo. La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley.

LEY 115 DE 1994 (febrero 8), es la Ley General de Educación.

Aspectos destacados de la ley

La ley 30 de 1992 (diciembre 28), por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior. Las Normas que reglamentan o modifican le ley 30 de 1992 son:

Decreto 1210 de 1993: Por el cual se reestructura el régimen orgánico especial de la Universidad Nacional de Colombia.

Decreto 2082 de 1996 (noviembre 18) Por el cual se reglamenta la atención educativa para personas con limitaciones o con capacidades o talentos excepcionales

Ley 647 de 2001 modifica el inciso 3º del artículo 57 de la ley 30 de 1992. Sobre el carácter especial de la universidad pública.

Decreto 2912 de 2001. Por el cual se establece el régimen salarial y prestacional de los docentes de las universidades estatales u oficiales del orden nacional, departamental, municipal y Distrital.

Decreto 1373 de 2002: por el cual se reglamentan los Exámenes de Estado de Calidad de la Educación Superior, ECES, de los estudiantes de los programas de pregrado de Derecho.

Decreto Nacional 860 de 2003 reglamenta el Art. 14 de la ley 30 respecto de los requisitos para el ingreso a los diferentes programas de educación superior de personas graduadas en el exterior.

Decreto Número 2216 de 2003 (agosto 6) Por el cual se establecen los requisitos para la redefinición y el cambio de carácter académico de las instituciones técnicas profesionales y tecnológicas, públicas y privadas y se dictan otras disposiciones.

Resolución 1567 de 2004. Por la cual se definen el trámite y los requisitos para la convalidación de títulos otorgados por instituciones de educación superior extranjeras y la homologación de estudios parciales cursados en estas mismas instituciones.

Ley 1012 de 2006. Por medio de la cual se reforman los artículos 111 y 114 de la Ley 30 de 1992, sobre Créditos Departamentales y Municipales para la Educación Superior.

Decreto 2020 de 2006 (junio 16) Por el cual se define el sistema de calidad de formación para el trabajo

Decreto 1064 de 2006 (Julio 26) Por la cual se dictan normas para el apoyo y fortalecimiento de la educación para el trabajo y el desarrollo humano.

Ley No. 1188 de 2008 (abril 25) Por la cual se regula el registro calificado de programas de educación superior y se dictan otras disposiciones. (Deroga el art. 1 del DECRETO 2566 DE 2003).

Ley 1324 de 2009, transformó el Instituto Colombiano de Fomento a la Educación Superior, ICFES, y dispuso que el Gobierno podrá modificar el nombre de la entidad, pudiendo utilizar la denominación "ICFES", para efectos tales como otorgar sellos de calidad o distinguir los exámenes que se realicen bajo su responsabilidad. De igual forma se debe mirar la Ley 1324 de 2009, sobre las funciones, órganos de dirección, entre otros aspectos.

Resolución 7105 de 2009 del MEN. Por la cual se fija el procedimiento interno, para la convocatoria, inscripción y elección de algunos miembros del Consejo Nacional de Educación Superior - CESU.

Decreto 1295 de 2010 (abril 20), por el cual se reglamenta el registro calificado de que trata la Ley 1188 de 2008 y la oferta y desarrollo de programas académicos de educación superior (deroga los Decretos 1665 de 2002, 2566 de 2003, 1001 de 2006 y las demás disposiciones que le sean contrarias.) Ley 1740 de 2014. (Diciembre 23).

La Corte Constitucional en su jurisprudencia ha sostenido que el derecho a la educación comporta las siguientes características: (i) es objeto de protección especial del Estado; (ii) es presupuesto básico de la efectividad de otros derechos fundamentales, tales como la escogencia de una profesión u oficio, la igualdad de oportunidades en materia educativa y de realización personal y el libre desarrollo de la personalidad, entre otros; (iii) es uno de los fines esenciales del Estado Social Democrático de Derecho; (iv) está comprendido por la potestad de sus titulares de reclamar el acceso y la permanencia en el sistema educativo o a uno que permita una "adecuada formación"; (v) se trata de un derecho deber y genera obligaciones recíprocas entre todos los actores del proceso educativo. SENTENCIA T-141 DE 2013 respecto de los siguientes temas: DERECHO A LA EDUCACIÓN- Características y componentes: Existe una amplia jurisprudencia Constitucional, en la cual se han instituido como características y componentes principales del derecho fundamental a la educación lo siguiente: (i) es objeto de protección especial del Estado; (ii) es presupuesto básico de la

efectividad de otros derechos fundamentales, como la escogencia de una profesión u oficio, la igualdad de oportunidades en materia educativa y de realización personal, el libre desarrollo de la personalidad, el trabajo, entre otros.

Autonomía universitaria frente al principio de buena fe y confianza legítima.

Las Universidades cuentan con un amplio espectro de autonomía para escoger libremente cuál va a ser su filosofía, la manera en que van a funcionar administrativa y académicamente, el procedimiento que se debe llevar a cabo cuando se incurra en alguna falta, entre muchas otras facultades. No obstante, dicha autonomía no es ilimitada, pues en el marco de un Estado Social de Derecho siempre deben ser respetados los mandatos constitucionales y, en especial los derechos fundamentales, tales como el debido proceso, que implica la observancia del principio de legalidad y el de confianza legítima.

Derecho de participación de la comunidad educativa como manifestación del principio democrático.

Principio democrático goza de una especial importancia para el desarrollo de la vida en sociedad, pues se traduce en la posibilidad de poder intervenir en las cuestiones que afectan los intereses personales de todos los individuos, es por esto que, se ha afirmado que no se limita al ámbito electoral y nacional, sino que irradia sus efectos y garantías a todos los sectores sociales, económicos, culturales y familiares, entre otros, pues es uno de los presupuestos máximos del ordenamiento jurídico colombiano. Específicamente en el ámbito de la comunidad educativa, el artículo 68 de la Constitución establece que esta *“participará en la dirección de las instituciones de educación, así mismo, el artículo 67 superior señala que la educación formará a los colombianos en el respeto (...) a la democracia”*.

Por lo tanto, la jurisprudencia constitucional ha indicado la necesaria y evidente concordancia que debe existir entre el ejercicio de la autonomía universitaria y el respeto del derecho de los miembros de dicha comunidad a la participación. Entonces, el derecho a la participación no solo debe ser uno de los pilares de todos los programas de enseñanza, sino que además es un instrumento y una garantía con la que cuenta toda la comunidad universitaria para dar a conocer sus puntos de vista y exigir la calidad que consideren necesaria en la prestación del servicio, de manera tal que el ejercicio de este derecho en el contexto académico por parte de los estudiantes o de cualquier otro miembro, no es más que una manifestación de las libertades fundamentales de todos los hombres, tales como la de expresión, de opinión e información, la de difusión del pensamiento y la de reunión.

Otras Normas Legales:

Ley 1620 del 15 de marzo de 2013: Por la cual se crea el Sistema Nacional de Convivencia Escolar y Formación para el Ejercicio de los Derechos Humanos, la Educación para la Sexualidad y la Prevención y Mitigación de la Violencia Escolar. Ley 1324 de julio 13 de 2009-
Ley 1297 de abril 30 de 2009: Por medio de la cual se regula lo atinente a los requisitos y procedimientos para ingresar al servicio educativo estatal en las zonas de difícil acceso, poblaciones especiales o áreas de formación técnica o deficitarias y se dictan otras disposiciones.

Ley 1286 de Enero 23 de 2009: Por la cual se modifica la Ley 29 de 1990, se transforma a

Colciencias en Departamento Administrativo, se fortalece el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación en Colombia y se dictan otras disposiciones.

Ley 1084 de 2006: Por medio de la cual el Estado fortalece la educación superior en las zonas apartadas y de difícil acceso.

Ley 1064 de 2006: Por la cual se dictan normas para el apoyo y fortalecimiento de la educación para el trabajo y el desarrollo humano establecida como educación no formal en la Ley General de Educación.

Ley 1012 de 2006: Por medio de la cual se reforman los artículos 111 y 114 de la ley 30 de 1992, sobre créditos departamentales y municipales para la Educación Superior.

Ley 0749 de 2002: Por la cual se organiza el servicio público de la educación superior en las modalidades de formación técnica profesional y tecnológica, y se dictan otras disposiciones.

Ley 30 de 1992- Servicio Público de Educación Superior: Expresa normas por medio de las cuales se reglamenta la organización del servicio público de la Educación Superior. (El Congreso de Colombia, 28 de Diciembre de 1992).

Decreto 1403 de 1993 - Reglamentación de Ley 30 de 1992. Establece que mientras se dictaminan los requisitos para la creación y funcionamiento de los programas académicos de pregrado que puedan ofrecer las instituciones de educación superior, estas deberán presentar al Ministerio de Educación Nacional por conducto del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES), con el fin de garantizar el cumplimiento de los fines de la educación, la información referida al correspondiente programa. Así también regula lo referido a la autorización de la oferta de programas de Maestría, Doctorado y Postdoctorado, de conformidad con la referida Ley. (Dado el 21 de Julio de 1993 y Publicado en el Diario Oficial N° 41.476 del 5 de agosto de 1994).

Ley 115 de 1994 - Ley General de Educación. Ordena la organización del Sistema Educativo General Colombiano. Esto es, establece normas generales para regular el Servicio Público de la Educación que cumple una función social acorde con las necesidades e intereses de las personas, de la familia y de la sociedad. Respecto a la Educación Superior, señala que ésta es regulada por ley especial, excepto lo dispuesto en la presente Ley. Excepto en lo dispuesto en la Ley 115 de 1994, sobre Educación Tecnológica que había sido omitida en la Ley 30 de 1992, Artículo 213 de la Ley 115.

Resolución N° 183 de Febrero 2 de 2004, por la cual se define la organización de la Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, CONACES.

Ley 1286 de 2009: Por la cual se modifica la ley 29 de 1990, se transforma a Colciencias en departamento administrativo, se fortalece el sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación en Colombia y se dictan otras disposiciones.

La educación Superior es regulada por la Ley 30 de 1992. El Artículo 67 de la Constitución política establece: La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura. La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.

Política Educativa en Colombia

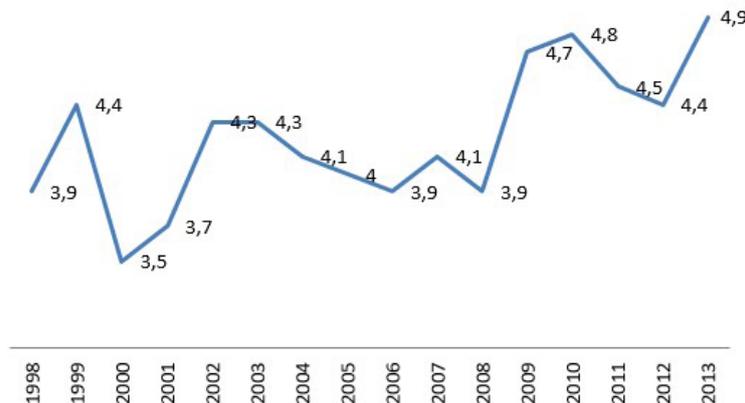
La Ley 115 de 1994 establece que la educación es un proceso de formación permanente, personal, cultural y social que se fundamenta en una concepción integral de la persona humana, de su dignidad, de sus derechos, y de sus deberes. Señala las normas generales para regular el Servicio Público de la Educación que cumple una función social acorde con las necesidades e intereses de las personas, de la familia y de la sociedad. Se fundamenta en los principios de la Constitución Política sobre el derecho a la educación que tiene toda persona, en las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra y en su carácter de servicio público.

La misma Ley organiza la educación formal en niveles de preescolar, básica (primaria y secundaria) y media, no formal e informal, dirigida a niños y jóvenes en edad escolar, a adultos, a campesinos, a grupos étnicos, a personas con limitaciones físicas, sensoriales y psíquicas, con capacidades excepcionales, y a personas que requieran rehabilitación social.

En cuanto a la política educativa en Colombia se puede leer en el documento “Plan sectorial de Educación 2006-2010: Revolución Educativa, en el cual se plantea: “El énfasis en la educación como un vehículo para lograr una sociedad más equitativa se tradujo en resultados en términos de ampliación de cobertura y mejoramiento de la calidad. Sin embargo, el país requiere, además de más y mejor educación, que ésta sea más pertinente frente a las demandas de los sectores productivos en una economía globalizada. Por ello, en esta oportunidad, el énfasis se hará en la educación como una herramienta para construir un país más competitivo, que permita brindar una mejor calidad de vida a sus habitantes. Trabajar en esa línea fue uno de los compromisos a los que llegó el país entero en el proceso de construcción del Plan Nacional Decenal de Educación 2006 - 2015, el cual es la carta de navegación educativa durante los próximos diez años. Este plan decenal representa un pacto social construido por más de 20 mil colombianos, de todas las regiones, que voluntariamente se dieron a la tarea de reflexionar, soñar y construir colectivamente un gran acuerdo en torno a las necesidades y anhelos del país en materia educativa. Es así como el Plan Sectorial 2006 - 2010 se constituye en el compromiso del Gobierno de cara a los desafíos plasmados en el Plan Decenal. El Plan Sectorial se desarrolla alrededor de 4 políticas fundamentales: cobertura, calidad, pertinencia y eficiencia; y para cada una de estas políticas se propone una serie de metas y estrategias que se constituyen en el derrotero que orientará la acción del sector educativo durante este cuatrienio, con el fin de avanzar hacia el logro de los macro-objetivos que se propuso la sociedad y el país en la Asamblea Nacional por la Educación”.

Financiamiento de la educación en Colombia

Gráfico N° 3: Gasto público en educación en Colombia, (% del PIB). 1998-2017



Fuente: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SE.XPD.TOTL.GD.ZS>

Para el período 1998-2017, el gasto público en educación sufre distintos saltos, del período 2013 al año 2017, este gasto tiende a bajar, lo que representa una situación de retroceso, toda vez que las políticas gubernamentales de este período han hecho énfasis en una mayor apertura económica y competitividad de la estructura productiva, lo cual implica una mayor preocupación por la actividad educativa como un eje impulsador del desarrollo nacional.

Estructura financiera de las universidades públicas

La financiación de los gastos en las universidades públicas de carácter nacional establece que la nación sufraga el 80% de los gastos totales, mientras que las instituciones financian con recursos propios el 20%.

Los gastos de funcionamiento representan el 85% y los servicios personales en las nacionales tienen un peso del 78% y en las territoriales del 74%. La inversión en las de carácter nacional es del 15% y en las territoriales es del 11%.

El esfuerzo de las instituciones públicas por generar recursos propios ha crecido pasando del 14.3% en la década de los ochenta al 20% en la década de los noventa, en el caso de las nacionales, y del 12% al 19% en las territoriales; sin embargo se mantiene una alta dependencia de los recursos del nivel central.

En la década de los ochenta las universidades públicas mantuvieron congelados los valores de matrícula. A partir de los noventa esa política cambia adoptándose incrementos anuales vinculados al crecimiento del salario mínimo legal. El valor de la matrícula en promedio es de 0.9 salarios mínimos.

El pago de los derechos de matrículas sigue siendo muy bajo, en los ochenta representaban el 3.6% de los recursos totales, en los noventa el 6%, actualmente llegan al 10%.

Estructura financiera de las instituciones privadas

El 87% de los recursos totales son generados por ingresos académicos, de los cuales el

70% equivalen a matrículas y los restantes corresponden a otros derechos académicos, venta de servicios, investigación y educación continua, el 13% restante está distribuido así: el 6% de rendimientos financieros y 7% por otros ingresos, créditos y recursos del balance. El 77% de los gastos corresponde a funcionamiento, el 17% a inversiones de dotación, investigación y adecuaciones de planta física, el 2% a bienestar universitario y el 4% restante a programas de expansión y desarrollo institucional.

La estructura financiera de la universidad privada tiene una fuerte dependencia de los ingresos por matrículas que puede oscilar entre el 70% y el 80%. La función de docencia en términos de gastos puede absorber entre el 52% y 65% del total de los gastos de funcionamiento, significa que la docencia depende totalmente del cobro de matrículas. Mejorar la calidad de la docencia, realizar inversiones en nuevas tecnologías de aprendizaje y enseñanza, fortalecer la investigación, estructurar nuevos programas y generar desarrollo institucional depende en gran proporción de los ingresos por matrícula.

El índice de costos de educación superior privada (ICSP), calculado por el DANE- Departamento Nacional de Estadísticas-, se crea por medio del convenio Interadministrativo No. 3226 de diciembre de 1995, cuyo objeto, además de la administración de recursos del ICFES por parte de Fondane, es el de construir un indicador que sirva como referente al Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES) y en general al gobierno nacional como criterio base, para llevar a cabo los reajustes en los valores de matrícula por parte de los establecimientos de Educación Superior.

La importancia de este índice, radica en que permite apreciar la evolución de los precios de los bienes y servicios que demandan las instituciones privadas de educación superior para cumplir su actividad económica. Además, permite que el Gobierno Nacional cuente con un parámetro adecuado con el cual establecer el ajuste de las matrículas de la educación superior. El ICESP tiene una representatividad nacional. El universo de las instituciones se encuentra distribuido en 11 ciudades del país, así: Armenia, Barranquilla, Bucaramanga, Cali, Cartagena, Ibagué, Manizales, Medellín, Pereira, Bogotá, Tunja. En cuanto al grupo de Compra de Bienes y Servicios, solo se toman los establecimientos comerciales de la ciudad de Bogotá, con representatividad nacional, debido a que en esta ciudad se encuentra aproximadamente el 90% de la muestra. Este índice se produce semestralmente, tomando como meses de referencia abril y octubre de cada año, siendo estos meses representativos del gasto uniforme con respecto al resto del semestre. La publicación oficial se realiza en la segunda semana de los meses de junio y diciembre siguiente al mes de referencia del índice.

El índice ICESP, muestra como en 2007 fue de 5.21%, en 2008 de 5.65% y en 2009 del 5,57%. Si analizamos este porcentaje frente al incremento de matrícula promedio registrado en el informe del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX) para 2008, se encuentra que los incrementos promedios de matrícula para 2007 fueron de 5.72% y para 2008 de 6.58%. Esto muestra una diferencia de 51 puntos básicos en 2007 y de 93 puntos básicos en 2008. Estos puntos adicionales que surgen como diferencia entre el índice de costos y las tasas de incremento son el margen de financiación que tienen las IES privadas generado en los pagos de las matrículas.

Crédito educativo

En los tres últimos planes de desarrollo se mencionaba la necesidad de fortalecer el ICETEX (Instituto Colombiano de Crédito Educativo), y Ahorro Educativo (TAE) y captar recursos de ahorro que permitan la ampliación de los créditos. Mediante la Ley 1002 de 2005, se transforma en entidad financiera de naturaleza especial con personería jurídica, autonomía administrativa, y patrimonio propio vinculado al Ministerio de Educación Nacional. Los derechos y obligaciones que se encontraban en cabeza del ICETEX como establecimiento público del orden nacional continúan a favor y a cargo del mismo con su nueva naturaleza jurídica. Esta institución promueve y financia el acceso y la permanencia en la educación superior en Colombia y el exterior; a través del crédito educativo, la gestión de recursos de cooperación internacional y de terceros, con criterios de equidad, cobertura, calidad y pertinencia, priorizando la población de bajos recursos económicos y aquella con mérito académico, para contribuir al desarrollo social y económico del país.

El número de créditos otorgados por el ICETEX en 2008 fue de 123,300 que corresponde a estudiantes de pregrado y posgrado del país y en el exterior. Si hacemos la relación del total de la población estudiantil matriculada en 2008, se encuentra que su cobertura es del 8.7%. En el informe de 2008 de la entidad presenta un indicador de 18.95% calculando éste de la siguiente forma: en el numerador, el número de estudiantes con crédito / en el denominador, total de estudiantes matriculados en las IES privadas + solicitudes de crédito del exterior.

El crédito denominado Acceso con Calidad a la Educación Superior (ACCES) es ofrecido por el ICETEX financiada por el Banco Mundial y le ha permitido ampliar su cobertura a los estratos 1, 2, y 3; el total de créditos aprobados en 2008 por esta línea, según el informe de gestión es de 41,832. La modalidad de crédito con subsidio en el periodo 2007 -2008 para estudiantes pertenecientes al SISBEN 1 y 2 acumulan 37,220 beneficiarios.

El crédito ACCES en el año 2008 participa con el 57% en el total de la cartera; las universidades privadas, para contribuir en su amortización de acuerdo con la propuesta presentada por el Instituto, han creado un Fondo Fiduciario donde aportan el 3% del valor de los créditos a cargo de sus estudiantes beneficiados, el monto del aporte fue negociado teniendo en consideración el índice de deserción de cada institución.

El ICETEX mantiene sus líneas institucionales a mediano y corto plazo para pre y posgrado en el país y en el exterior y para estudios de un segundo idioma.

Otras opciones de crédito

- La Secretaría de Educación del Distrito Especial de Bogotá abrió créditos para financiar estudios a los jóvenes de estrato 1 y 2 con puntajes altos en el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES), con plazo de 20 años y amortización a partir del año 8.
- Las universidades privadas ofrecen becas a los mejores estudiantes que ingresan a primer semestre de estratos 1, 2, y 3.

- El sistema financiero ofrece crédito con tasas de mercado y plazos a mediano plazo. Las universidades privadas ofrecen financiación a corto plazo.

Otras fuentes de financiación de crédito educativo

- Los Fondos de pensiones autorizan retiro de fondos para pago de educación superior; las cooperativas, las cajas de compensación y los fondos de empleados ofrecen programas de crédito educativo para sus asociados.
- El Fondo Nacional del Ahorro (FNA): Los créditos educativos que otorgue están dirigidos al fomento de la educación, con el objeto de contribuir a la formación académica o profesional de los afiliados del FNA, su cónyuge o compañero permanente e hijos del afiliado. Créditos destinados a los niveles: Técnica y tecnológica, Universitaria y de Posgrados en Colombia o en el exterior.
- El sistema financiero: El sector financiero tiene un crédito educativo limitado, ya que las tasas y los plazos son equivalentes a los créditos de consumo, algunas instituciones están entrando con productos a largo plazo que progresivamente facilitan el acceso.

Financiación a las Instituciones

- Fondo de Desarrollo a la Educación Superior (FODESEP): Las universidades públicas y privadas afiliadas pueden acceder a este organismo de carácter cooperativo, en busca de crédito de libre inversión, para adquisición de bienes tangibles, para la realización de obras de infraestructura.
- Financiamiento de Desarrollo Territorial (FINDETER): Con estos recursos de cofinanciación se promueve la ejecución de programas y proyectos de educación, cultura y deporte, de iniciativa nacional y de las entidades territoriales, con base en el Plan Nacional de Desarrollo del sector educativo, y los Planes Sectoriales de los Departamentos, Distritos y Municipales.

Fundaciones que financian proyectos específicos

Existen en la legislación tributaria algunas normas que apoyan las donaciones para la educación y la cultura, éstas han permitido la donación de recursos importantes a algunas instituciones como es el caso de la Universidad Nacional de Colombia y la Universidad de los Andes. Sin embargo, aún no existe una cultura consolidada, por parte del sector empresarial, que permita a las IES tener este tipo de donaciones como una fuente alterna de recursos.

Mecanismos de financiación suspendidos por Estatuto Tributario

Donaciones Ley 223 de 1995: Otorgó beneficios tributarios para donaciones de particulares destinadas a becas y proyectos de investigación.

Contribuciones parafiscales: Las universidades utilizaban el aporte parafiscal del SENA (Servicio Nacional de Aprendizaje) para financiar becas a estudiantes con dificultades económicas.

Financiamiento para posgrado, ciencia, tecnología e innovación

En Colombia las actividades de investigación, desarrollo tecnológico e innovación se han consolidado a partir de la década de los noventa, con un esfuerzo continuo de los diferentes gobiernos y entidades públicas y privadas. Ha existido una gran variedad de estrategias, programas y proyectos implementados, y un importante flujo de recursos canalizados en dicha dirección. Los resultados en términos de grupos, productos y programas permiten evidenciar avances importantes.

Los resultados de la última Encuesta de Innovación y Desarrollo Tecnológico del DANE y el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (COLCIENCIAS), evidencian que también es bastante bajo el esfuerzo del sector privado en materia de inversión para actividades de investigación y desarrollo (I+D); según esta encuesta “solamente el 2.3% de las empresas encuestadas puede ser catalogado como innovador en sentido estricto y sólo el 6% de las empresas invirtió en investigación y desarrollo (I & D) en 2004” (Informe Nacional de Competitividad).

A nivel del Estado, aunque se ha avanzado, son evidentes los problemas y las ausencias de una política estatal que priorice en Colombia la ciencia, la innovación y la tecnología: la inversión real en actividades de C & T+I en el país aún está muy por debajo del 1% del PIB recomendado por la Misión de Ciencia, Educación y Desarrollo en 1995, COLCIENCIAS es la única entidad que ha apoyado básicamente la formación doctoral.

A nivel de las instituciones de educación superior, la diversificación y segmentación del Sistema evidencia a muy pocas universidades con programas de maestría y doctorado, un gran énfasis en maestrías profesionalizantes -más que de carácter investigativo- y pocas instituciones que desarrollan maestrías o doctorados en ciencias básicas.

Sobresale, además el estrecho vínculo con el sector empresarial y la escasez de procesos permanentes de interacción con diversos sectores sociales en aras de generar líneas de investigación articuladas a las necesidades de las distintas regiones, el reducido número de científicos e investigadores o la ausencia de mecanismos que permitan a los estudiantes y egresados de maestría y doctorado, el transitar fácilmente entre las IES y el mundo del trabajo, y la dificultad de articularse en redes nacionales e internacionales.

Campos, niveles e instituciones de la educación superior

Los campos de acción definidos por la educación superior en Colombia son: el de la técnica, el de la ciencia, el de la tecnología, el de las humanidades, el del arte y el de la filosofía. (art. 7, Ley 30 de 1992). Por tanto, los programas académicos que ofrecen las instituciones

de educación superior deben estar inscritos dentro de estos campos de acción, siendo ellos conformes a los propósitos de formación de cada institución. (art. 8 Ley 30 de 1992). Dichos programas académicos pueden desarrollarse en niveles de pregrado y postgrado.

Los programas de pregrado preparan para el desempeño de ocupaciones, para el ejercicio de una profesión o disciplina determinada, de naturaleza tecnológica o científica o en el área de las humanidades, las artes y la filosofía. De la misma manera, los programas de postgrado denominados como especializaciones, son aquellos que se desarrollan con posterioridad a un programa de pregrado y posibilitan el perfeccionamiento en la misma ocupación, profesión, disciplina o áreas afines o complementarias'. Los demás postgrados, como maestrías, doctorado y post doctorado basan su quehacer en la investigación como fundamento y ámbito necesario de su actividad, para acceder al doctorado no es necesario cursar la maestría.

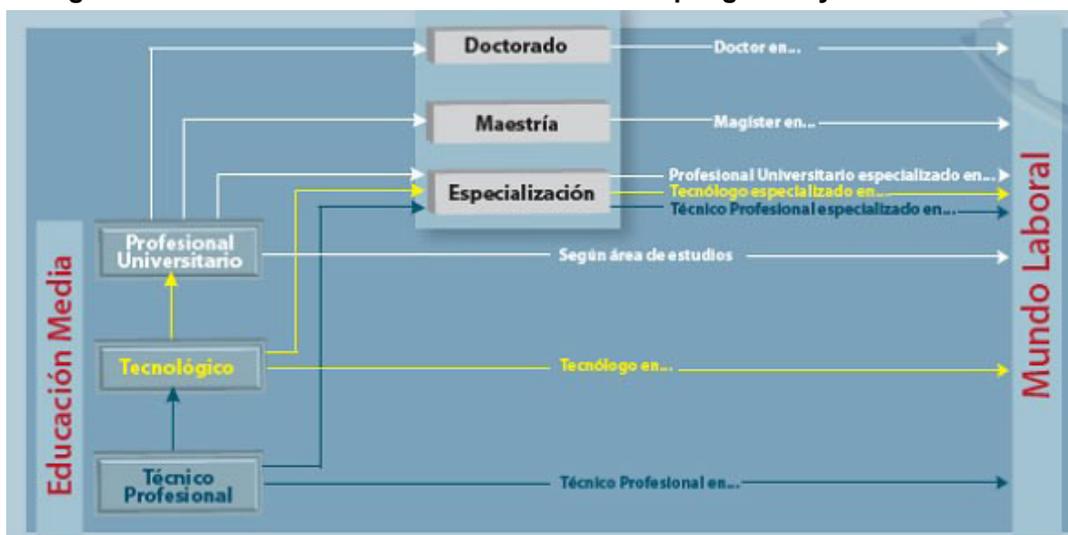
Son instituciones universitarias o escuelas tecnológicas, aquellas facultadas para adelantar programas de formación en ocupaciones, programas de formación académica en profesiones o disciplinas y programas de especialización (art. 18 - Ley 30 de 1992).

Las instituciones de carácter tecnológico están habilitadas, según la Ley 749 de 2003, artículo 2, para ofrecer programas por ciclos propedéuticos.

Son universidades las reconocidas actualmente como tales y las instituciones que acrediten su desempeño con criterio de universalidad en las siguientes actividades: la investigación científica o tecnológica; la formación académica en profesiones o disciplinas y la producción, desarrollo y transmisión del conocimiento y de la cultura universal y nacional. (art. 19 Ley 30 de 1992). Estas instituciones están igualmente facultadas para adelantar programas de formación en ocupaciones, profesiones o disciplinas, programas de especialización, maestrías, doctorados y post-doctorados, de conformidad con la Ley.

El siguiente gráfico esquematiza la organización actual de la educación superior en Colombia:

Figura N° 2: Tránsito de la educación Media a los posgrados y al mundo laboral



Fuente: Ministerio Educación Nacional de Colombia. Men. Plataforma web.

Taxonomía de grados y títulos

Las instituciones de educación superior otorgan títulos a personas naturales una vez culminen el programa académico que cursaron, en el que adquirieron un saber determinado. Es de exclusividad de las instituciones reconocidas por el Ministerio de Educación Nacional, otorgar estos títulos. Dicho otorgamiento se efectúa mediante un diploma (art. 24 Ley 30 de 1992).

De acuerdo con lo anterior, en los títulos que otorgan las instituciones técnicas profesionales se debe anteponer al título, la denominación de “Técnico Profesional en...”; seguidamente debe figurar la ocupación o área correspondiente del saber. Así mismo, las instituciones universitarias, escuelas tecnológicas y universidades, deben anteponer al título la denominación, de: “Profesional en...” o “Tecnólogo en...”; a continuación debe figurar la profesión o disciplina académica a la cual se haga referencia.

Para los programas de pregrado en Artes el título es “Maestro en...”. Igualmente, los programas de pregrado en Educación que ofrezcan las instituciones facultadas para ello, otorgaran el título de “Licenciado en...”. Los programas de especialización conducen al título de especialista en la ocupación, profesión, disciplina o área afín respectiva. Los programas de maestría, doctorado y post-doctorado, conducen al título de magíster, doctor o al título correspondiente al post-doctorado adelantado, los cuales deben referirse a la respectiva disciplina o a un área interdisciplinaria del conocimiento. La reglamentación de estos títulos es potestad del gobierno nacional en concordancia con las Leyes vigentes, previo concepto del Consejo Nacional para la Educación Superior (CESU) (art. 25 Ley 30 de 1992).

La nomenclatura de los títulos debe tener correspondencia expresa con el tipo de institución, campos de acción, la denominación, duración y nivel del pregrado y postgrado (art. 26 Ley 30 de 1992).

Condiciones de ingreso a la educación superior

La Ley 30 de 1992 establece los siguientes requisitos de ingreso a la educación superior:

Para todos los programas de pregrado, poseer título de bachiller o su equivalente en el exterior y haber presentado el Examen de Estado para el ingreso a la Educación Superior.

Para los programas de especialización referidos a ocupaciones, poseer el título en la correspondiente ocupación u ocupaciones afines.

Para los programas de especialización, maestría y doctorado, referidos al campo de la tecnología, la ciencia, las humanidades, las artes y la filosofía, poseer título profesional o título en una disciplina académica.

El ingreso a los programas de formación técnica profesional en las instituciones de Educación Superior facultadas para adelantar programas de formación en ocupaciones de carácter operativo e instrumental, lo pueden hacer quienes reúnan los siguientes requisitos:

Haber cursado y aprobado la Educación Básica Secundaria en su totalidad.

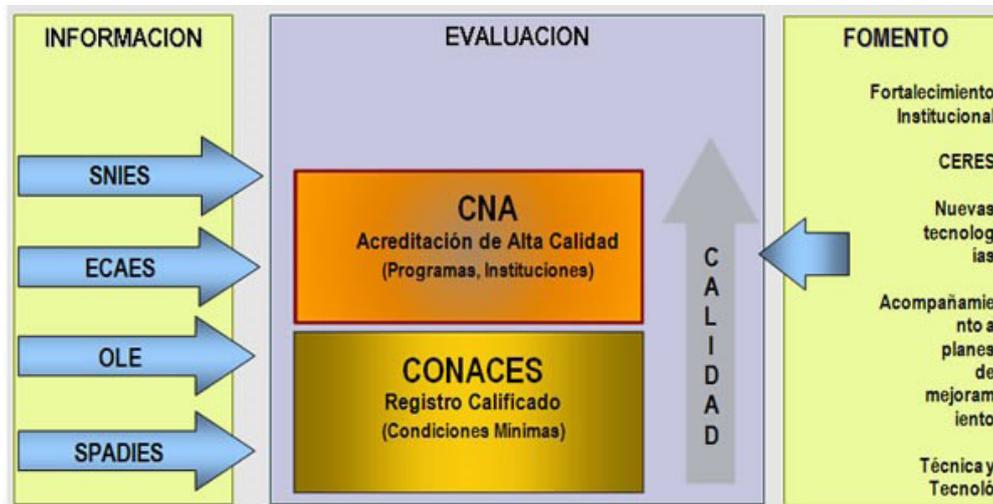
Haber obtenido el Certificado de Aptitud Profesional (CAP) expedido por el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y/o haber laborado en el campo específico de dicha capacitación por un período no inferior a dos (2) años, con posterioridad a la capacitación del Sena. Quienes hayan cursado estudios de secundaria en otro país, y que aspiren a ingresar a adelantar programas de pregrado en una institución de educación superior colombiana, deberán demostrar, además del equivalente del título de bachiller (previamente convalidado), el haber presentado el examen de Estado igualmente equivalente al examen de Estado que se practica en nuestro país. Este requisito se acredita ante la respectiva institución de educación superior que admite al estudiante formado en el extranjero. Decreto 860 de 2003.

Aseguramiento de la Calidad

Para brindar garantías en los temas de evaluación, certificación y acreditación de la calidad de la educación superior en Colombia, se ha creado dentro del sistema educativo, el denominado Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior conformado por los organismos, las acciones y las estrategias que aplican desde el proceso mismo de creación y establecimiento de una institución de educación superior, hasta el desempeño del profesional que egresa del sistema.

A continuación, se describen los principales componentes del sistema:

Figura N° 3: Instituciones de aseguramiento de la calidad educativa



Fuente: Ministerio Educación Nacional de Colombia Colombia. Men. Plataforma web. http://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-channel.html?_noredirect=1

Registro calificado

Regulado por la Ley 1188 de 2008 y el Decreto 2566 de 2003 que establecen las condiciones y procedimientos que deben cumplirse para ofrecer y desarrollar programas académicos, y fija, previo trabajo con la comunidad académica, las condiciones básicas o mínimas de calidad, con lo cual se establece como meta la obtención de un registro calificado, indispensable para el funcionamiento de los programas académicos.

De acuerdo con dicha norma el Ministerio de Educación Nacional, con el apoyo de la comunidad académica, fija unas características específicas, comunes a los programas académicos de una determinada área del saber, con el fin de garantizar unas condiciones que, sin desvirtuar la iniciativa y autonomía institucional, sean compartidas y permitan esperar unas competencias básicas para el respectivo desempeño profesional.

El Sistema Nacional de Acreditación en Colombia

El Sistema Nacional de Acreditación en Colombia, se creó en la Ley 30 de 1992, con el objeto fundamental de garantizar a la sociedad que las instituciones de educación superior que hacen parte de él, cumplen los más altos requisitos de calidad y que realizan sus propósitos y objetivos. Se trata de un instrumento de fomento de la calidad de la educación superior, distinta a la inspección y vigilancia, que le compete constitucionalmente al Estado para garantizar la calidad de la educación y el cumplimiento de sus fines.

Para iniciar el proceso de acreditación se requiere de la voluntad expresa de la institución ante el CNA (Consejo Nacional de Acreditación), para adelantar el proceso de acreditación de uno o más de sus programas, para lo que se requiere el cumplimiento de ciertas condiciones esenciales. Estas condiciones son de índole normativa, académico y administrativo. En lo normativo se considera el respaldo legal para el funcionamiento de la institución y del programa, así como el cumplimiento de las normas que la Ley colombiana ha establecido; en lo académico los requisitos se orientan a la disposición de una Misión claramente definida en el marco del Proyecto Institucional, contar con un cuerpo profesoral apropiado, varias promociones de egresados y la infraestructura adecuada; en lo administrativo requiere de una estructura organizacional, con sistemas de administración y gestión y los recursos financieros necesarios. Una vez se haya agotado esta fase documental, el CNA realizará una visita de verificación de condiciones iniciales a la institución, en la cual se recomendará la continuidad o no del proceso.

El modelo está organizado por etapas de obligatorio cumplimiento por parte de los actores que participan en el proceso. El éxito de éste radica en el compromiso que asumen tanto las instituciones, la comunidad académica, así como el organismo responsable en el desarrollo de cada una de las etapas, bajo criterios de transparencia, de organización y de responsabilidad, entre otros.

La evaluación conducente a la acreditación se realiza en tres etapas:

La Autoevaluación:

Es el estudio llevado a cabo internamente por cada institución o programa académico y que se encuentra basado en el modelo de acreditación establecido por el CNA. En esta fase, la institución acentúa su compromiso con la calidad, el cual es derivado de la autonomía que la Constitución y la ley le otorgan. Se espera que los resultados de la autoevaluación sirvan no sólo a los fines de la acreditación, sino fundamentalmente a la formulación y desarrollo de acciones para mejorar la calidad de los programas académicos. En el informe final se

consignan las fortalezas y debilidades en cada aspecto del programa, los correctivos cuando ya se han aplicado, y las propuestas de mejoramiento.

Para que las Instituciones de Educación Superior adelanten esta labor, el CNA ha consolidado herramientas como: la guía para la autoevaluación con fines de acreditación de programas académicos de pregrado, los documentos denominados indicadores específicos para los procesos de autoevaluación con fines de acreditación de programa en Educación, en modalidades a distancia y virtual y de programas técnicos y tecnológicos.

La Evaluación Externa o Evaluación por Pares:

En ella se utiliza como punto de partida la autoevaluación. Es realizada por pares académicos de reconocida trayectoria en el campo del programa de formación, designados por el CNA. Su tarea se centra en la verificación de la coherencia entre lo que el informe de autoevaluación presenta y lo que efectivamente encuentran en la institución. Los pares emiten sus juicios de calidad basados en la información obtenida e incluso en aquellos aspectos que no fueron considerados en la autoevaluación y que de igual forma resultan relevantes para apreciar la calidad de instituciones y de programas en un campo específico.

La Evaluación final:

Consiste en el concepto final emitido por el CNA, basado en la autoevaluación del programa, en el informe entregado por el equipo de pares y en la reacción de la institución a dicho informe. Este concepto técnico incluye, cuando es el caso, una recomendación sobre el tiempo de vigencia de la acreditación (no menos de 4 años ni más de diez), y se traslada al Ministro de Educación Nacional para la expedición del acto de acreditación. Si el concepto no es favorable, se procede, en un marco de confidencialidad, a comunicar a la institución las recomendaciones pertinentes con miras a presentar de nuevo el programa en un plazo no inferior a dos años.

El reconocimiento público que se otorga a un programa o institución acreditada representa un estímulo que trae una serie de ventajas. En Colombia, se han establecido políticas especiales de estímulo a la acreditación, por ejemplo, se otorga la Orden a la Educación Superior y a la Fe Pública Luis López de Mesa y la que es una distinción del gobierno nacional para cada programa acreditado, la Orden a la Educación Superior y a la Fe Pública Francisco José de Caldas, que enaltece la calidad de las instituciones de educación superior acreditadas. Otros incentivos que se han previsto, son la facilidad de extender la oferta académica de los programas acreditados o la fácil creación de programas en las instituciones acreditadas, entre otros.

Para desarrollar los aspectos conceptuales y procedimentales del modelo de acreditación de programas y del modelo de acreditación institucional, el Consejo ha elaborado guías con orientaciones prácticas para las instituciones sobre cada una de las etapas del proceso de acreditación voluntaria. Así mismo, ha preparado documentos de reflexión sobre distintos aspectos relativos al proceso y publicado otros documentos académicos relacionados con

áreas de su competencia.

. Actualmente existen 14 manuales que explican en detalle el enfoque y metodología utilizados por el CNA, que se actualizan periódicamente.

La información que se genera en el proceso de acreditación es de conocimiento público en todos los sistemas después de que se haya realizado la evaluación final. Los medios que utilizan el CNA para la socialización y la divulgación de los resultados obtenidos en los procesos de evaluación son los seminarios, conferencias, grupos de discusión, publicaciones periódicas, boletines, catálogos, medios de comunicación social especialmente la prensa, los audiovisuales, páginas electrónicas y los portales.

Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES): Ofrece datos confiables sobre las instituciones de educación superior de Colombia y los programas que estas ofertan, facilitan la construcción de estadísticas consolidadas e indicadores.

Observatorio Laboral para la Educación (OLE): Ofrece un seguimiento permanente de los graduados de la educación superior en Colombia. Reúne variedad de datos para interpretar las relaciones entre el mundo de la educación superior y el mundo laboral.

Sistema de Información para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (SACES): Registra información para el proceso de Registro Calificado de programas académicos.

Sistema de Prevención y Análisis de la Deserción en las Instituciones de Educación Superior (SPADIES): permite el seguimiento a cada estudiante para calcular el riesgo de la deserción y prevenirlo.

Lo anterior complementado con programas de fomento de la calidad que son orientados y/o coordinados por el Ministerio de Educación Nacional con el apoyo de diversos organismos o instancias de la Educación Superior.

Sistema Nacional de información en Educación Superior

El Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES), es un sistema de información que ha sido creado para responder a las necesidades de información de la educación superior en Colombia.

En este sistema se recopila y organiza la información relevante sobre la educación superior que permite hacer planeación, monitoreo, evaluación, asesoría, inspección y vigilancia del sector.

Este sistema como fuente de información, en relación con las instituciones y programas académicos aprobados por el Ministerio de Educación Nacional, consolida y suministra datos, estadísticas e indicadores teniendo en cuenta que la información sea:

Relevante: La información responde a las necesidades del sector según los públicos objetivo.

Confiable: La información es suministrada por la fuente responsable y, es consolidada y validada por el Ministerio de Educación Nacional.

Oportuna: La información se consolida y divulga en un tiempo establecido.

- Público objetivo
- Instituciones de Educación Superior
- Estudiantes de educación superior
- Directivos y docentes de la educación superior
- Orientadores profesionales
- Estudiantes de último grado de educación media
- Padres de familia
- Empresarios y empleadores
- Investigadores
- Organismos gubernamentales y no gubernamentales
- Importancia

El SNIES pone a disposición de las Instituciones de Educación Superior, agencias del sector, entes de gobierno y la comunidad en general información que:

Facilita la gestión, la planeación y toma de decisiones.

Orienta a las IES en los procesos de mejoramiento a partir de la identificación de mejores prácticas.

Ayuda a la auto-regulación del sector.

Simplifica el proceso de reporte de información.

Sirve como marco de referencia.

Funcionamiento del Sistema SNIES

El proceso inicia con la recopilación de la información al interior de las Instituciones de Educación Superior (IES) y las demás entidades habilitadas legalmente para ofrecer y presta este servicio público, por lo que el Ministerio de Educación Nacional ha establecido un calendario de reporte con las fechas y la información por gestionar, el cual está disponible en la normativa vigente Resolución 20434 de 2016.

La recolección de la información se puede realizar de tres formas: por medio de sistemas que se consiguen en el mercado para tal fin; mediante desarrollos propios de las mismas instituciones o a través de archivos de Excel predefinidos por el Ministerio de Educación Nacional. Estas posibilidades además de permanecer en constante actualización y mejoramiento, siempre están al alcance de las últimas soluciones tecnológicas disponibles y son impulsadas por la evolución del SNIES.

Figura N° 4: Sistema de información de la Educación Superior



Fuente: Ministerio de Educación Nacional de Colombia, Men.

Plataforma Web. http://www.mineduccion.gov.co/1759/w3-channel.html?_noredirect=1

Una vez la Institución de Educación Superior y las demás entidades habilitadas recolecten la información solicitada en las plantillas dispuestas para tal fin, estas deben cargar sus reportes a través de la Herramienta de Carga - HECAA vía web.

Los datos reportados son consolidados en una gran base de datos que se complementa con información del Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior - SACES, y de otras fuentes estratégicas del sector como ICETEX, ICFES y COLCIENCIAS. Una vez consolidada la información del sector en el SNIES, el Ministerio realiza el proceso 'Gestionar del SNIES', que permite depurarla mediante la validación y auditoría conforme el ciclo de información y la posibilidad de alimentar dos sistemas de especializados del sector como:

- El Sistema para Prevención de la Deserción de la Educación Superior SPA-DIES.
- El Observatorio Laboral para la Educación - OLE.

Finalmente los resultados consolidados, así como los estudios e informes del sector, son publicados en los diferentes sitios Web de cada sistema de información.

Normativa

Estos son los actos administrativos que dan lineamiento al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior y a las instituciones que suministran la información del sector:

Resolución 19591 del 27 de Septiembre de 2017

Por la cual se modifica la Resolución 20434 de 2016 con la que se dictan disposiciones relacionadas con la administración de la información en el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES) y el reporte de información sobre el incremento de derechos pecuniarios.

Resolución N° 20434 del 28 de Octubre de 2016

Por la cual se dictan disposiciones relacionadas con la administración de la información en el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES) y el reporte de información sobre el incremento de derechos pecuniarios, y se deroga la Resolución No.12161 de 2015.

Resolución 12161 de 2015

“Por la cual se dictan disposiciones relacionadas con la administración de la información en el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior - SNIES y se deroga la Resolución 1780 de 2010”.

Decreto 2685 de Diciembre 21 de 2012

Por el cual las Entidades Promotoras de Salud verificarán la acreditación de los beneficiarios en calidad de estudiante de un cotizante, por medio de la información reportada por las IES a través del SNIES.

Decreto 916 de Mayo 08 de 2013

Establece la fecha de reporte de los estudiantes matriculados y los de primer curso, a fin de darle cumplimiento a lo estipulado el Decreto 2685/12.

Ley 30 de Diciembre 28 de 1992

Ley principal que regula la Educación Superior en Colombia, y con el artículo 56 que da origen al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES).

Decreto 1767 de Junio 2 de 2006

Definición y objetivos del SNIES, y la responsabilidad que tienen el Ministerio de Educación Nacional y las instituciones de educación superior, respecto al uso del sistema y la información.

Decreto 4968 de Diciembre 23 de 2009

Presenta una modificación referente al uso de la información.

Resolución 1780 de Marzo 18 de 2010

Fechas y variables que se deben reportar al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES) entre otras disposiciones.

ACES - Sistema de Aseguramiento de la Calidad de Educación Superior

Este sistema fue creado para que las Instituciones de Educación Superior (IES) realicen de forma automática los trámites asociados al proceso de Registro Calificado y de tipo institucional como:

- Reconocimiento de Personería Jurídica
- Aprobación de estudio de factibilidad para Instituciones de Educación Superior públicas.
- Cambio de Carácter
- Reconocimiento como universidad
- Redefinición para el ofrecimiento de ciclos propedéuticos
- Autorización de creación de seccionales

SPADIES - Sistema para la Prevención de la Deserción de la Educación Superior

El SPADIES es un sistema de información especializado para el análisis de la permanencia en la educación superior colombiana a partir del seguimiento a la deserción estudiantil, que consolida y clasifica la información para facilitar el acompañamiento a las condiciones que desestimulan la continuidad en el sistema educativo.

Este sistema de información hace parte del portafolio de productos del Ministerio de Educación Nacional al servicio de la comunidad. El módulo del SPADIES está estructurado en tres secciones de consulta:

- Condiciones académicas y socioeconómicas de los estudiantes
- Estadísticas sobre deserción estudiantil
- Resultados de la implementación al apoyo de estrategias para el aseguramiento de la permanencia estudiantil

OBSERVATORIO LABORAL PARA LA EDUCACIÓN

El Observatorio Laboral para la Educación es un sistema de información especializado para el análisis de la pertinencia en la educación superior a partir del seguimiento a los graduados del país y su empleabilidad en el mercado laboral colombiano.

Este sistema de información hace parte del portafolio de productos del Ministerio de Educación Nacional al servicio de la comunidad. Al interior del módulo de consulta del Observatorio Laboral se encuentra información acerca de:

- Oferta de graduados
- Perfil de los graduados
- Ingreso mensual promedio
- Vinculación al sector formal de la economía

Con la ley 1286 de 2009 se creó el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias), cuya labor es promover las políticas públicas para fomentar la Ciencia, Tecnología e Innovación (CT+I) en Colombia, concertar políticas de fomento a la producción de conocimientos, construir capacidades para CT+I, y propiciar el desarrollo

integral del país y el bienestar de los colombianos

Colciencias desarrolla las estrategias para que Colombia cuente con una cultura científica, tecnológica e innovadora; que su población, el sector productivo, profesionales, y no profesionales, estudiantes y docentes de básica, media, pregrado y posgrado, hagan presencia en las estrategias y actividades de investigación. Para esto, Colciencias hace uso de la plataforma ScienTI, donde se registran los perfiles de las personas involucradas en actividades de investigación, los grupos de investigación y las instituciones que avalan dichos grupos e investigadores.

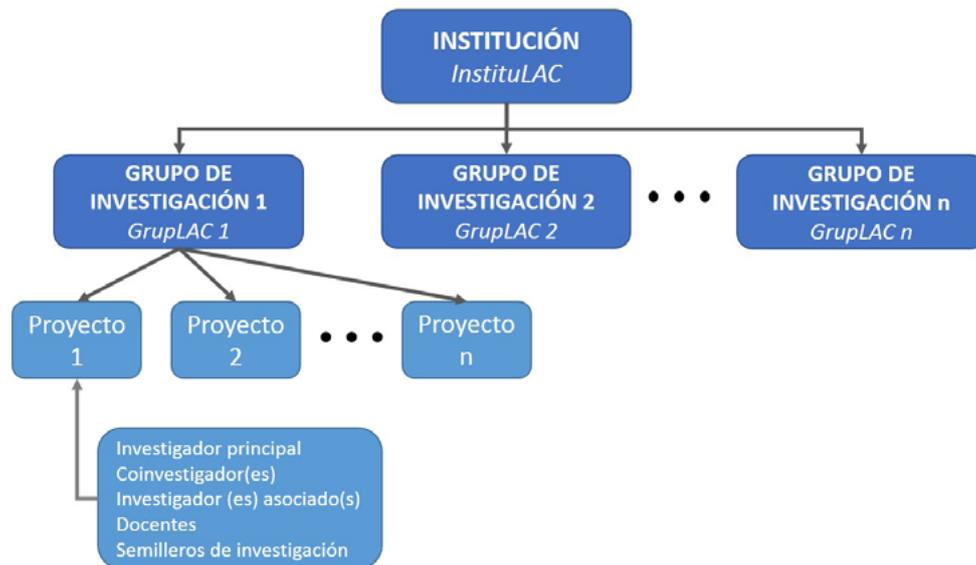
Sistema Científico Nacional

ScienTI es la Red Internacional de Fuentes de Información y Conocimiento para la gestión de la Ciencia, Tecnología e Innovación. Es una red pública internacional de fuentes de información y conocimiento que tiene el objetivo de contribuir a la gestión de la actividad científica, tecnológica y de innovación. Por medio de esta plataforma, Colciencias registra, organiza y evalúa a las instituciones, grupos y personas que participan en actividades de investigación, tanto de carácter público como privado, académico o del sector productivo. Para acceder a la plataforma ScienTI se debe ingresar a la página principal de Colciencias (www.colciencias.gov.co) y seleccionar el vínculo “Sistemas de información”. Una vez se haya ingresado a la plataforma, se tiene acceso a las aplicaciones de registro de las instituciones (InstituLAC), de los grupos de investigación (GrupLAC) y de los investigadores (CvLAC).

La estructura de la investigación en Colombia está enmarcada en estos tres elementos, Instituciones, Grupos e Investigadores. Una Institución puede avalar diferentes Grupos de Investigación, y cada Grupo está conformado por un número determinado de investigadores. Estos investigadores tienen la tarea de desarrollar actividades de investigación, de las cuales deben surgir como resultado los “Productos de Investigación”. Estos productos de investigación tienen un puntaje determinado dentro de la plataforma, de acuerdo con el modelo de medición de grupos de investigación de Colciencias

Cuando un Investigador genera Productos de Investigación, el puntaje ganado debido a estos, se refleja en el puntaje total del Grupo de Investigación. Este puntaje permite al Grupo ascender en la escala de clasificación de Grupos de Investigación de Colciencias definida en el modelo de medición de grupos, lo cual abre las puertas para que el Grupo, y por supuesto la institución que lo avala participe en convocatorias, eventos científicos, alianzas, redes de investigación entre otros.

Figura N° 5: Sistema Científico Nacional



InstituLAC

InstituLAC es el perfil de investigación de una institución, registrado en la plataforma ScienTI de Colciencias. Su significado es “Directorio de Instituciones para Latinoamérica y el Caribe”. Una institución puede tener solamente un perfil InstituLAC, y desde este perfil se avalan los diferentes grupos de investigación que se crean en la Institución.

GrupLAC

GrupLAC es la aplicación donde se registra el perfil de un Grupo de Investigación en la plataforma ScienTI de Colciencias. Su significado es “Directorio de Grupos de Investigación para Latinoamérica y el Caribe”. Un grupo de investigación se define como el conjunto de personas que se reúnen para realizar investigación en una temática dada, formulan uno o varios problemas de su interés, trazan un plan estratégico de largo o mediano plazo para trabajar en él y producir unos resultados de conocimiento sobre el tema en cuestión.

En una institución pueden existir un número ilimitado de Grupos, siempre y cuando reciban el aval desde el InstituLAC. El grupo es liderado por un investigador principal, quien puede ser cualquier funcionario de la Institución, y de acuerdo con Colciencias debe tener un mínimo de dos (2) integrantes. Los requisitos de funcionamiento y la puntuación de los productos de investigación, se rige por el modelo de medición de Grupos de investigación de Colciencias.

CvLAC

Es la aplicación Curriculum Vitae para Latinoamérica y el Caribe. En esta aplicación que también hace parte de la plataforma ScienTI, se registra la hoja de vida de los investigadores. Cada persona que desee participar en actividades de investigación puede registrar libremente su CvLAC. Allí registra su información personal, profesional y productos de investigación generados como artículos, conferencias, ponencias, libros, patentes, normas, regulaciones, cursos dictados, tesis de pregrado o postgrado, participación en comités de

evaluación, entre otras. La tipología de los productos de investigación aceptados por Ciencias se encuentra en el modelo de medición de grupos de investigación

Una vez creado el CvLAC, este puede ser agregado a un grupo de investigación, y el puntaje que adquiera debido a sus productos, se sumará también al puntaje del grupo de investigación. Para crear el perfil en la aplicación CvLAC, se debe ingresar a la plataforma ScienTI y dar click en el vínculo “CvLAC: Hojas de vida de investigadores”.

La educación inclusiva

La educación inclusiva se refiere a la gestión, transformación y adaptación de las instituciones de educación superior (IES) a las diferentes barreras de aprendizaje y participación de la población estudiantil, con el fin de diseñar procesos de formación inclusivos en los programas académicos, y que estos propendan por la formación de los maestros inclusivos; generar procesos de investigación frente al tema de educación inclusiva y calidad educativa con enfoque inclusivo. Blanco (1999) afirma que la educación inclusiva implica una visión diferente de la educación común basada en la heterogeneidad y no en la homogeneidad, es decir, las IES deben potenciar y valorar la diversidad cultural de su población estudiantil para promover su participación como sujetos de derechos.

Es necesario abordar y comprender el concepto de educación superior inclusiva y sus dimensiones, para evitar caer en falsas interpretaciones, como sucede respecto a los conceptos de inclusión educativa y educación inclusiva. En este sentido, la inclusión educativa promueve la identificación de las barreras de aprendizaje y la participación de un determinado grupo social con su respectiva situación de aprendizaje en las aulas (Ministerio de Educación Nacional, MEN, 2013). Esta es una educación pensada para una minoría de la población estudiantil. La educación inclusiva incorpora los derechos constitucionales a las políticas y estrategias promulgadas por el MEN para delimitar su objeto y reflexionar sobre el proceso de enseñanza-aprendizaje-evaluación para los diferentes grupos poblacionales, identificar barreras de aprendizaje en las IES y garantizar la atención a la diversidad. La educación inclusiva dista de la inclusión educativa, al incluir todos los estudiantes en aulas diversas e inclusivas (Stainback&Stainback, 1999), con el apoyo de la gestión directiva, administrativa, financiera, académica y comunitaria de las IES colombianas.

Al respecto, Fayad afirma que hay un giro lingüístico y conceptual importante cuando se habla de inclusividad:

Porque inclusivo [no incluyente] se refiere a una inclusión en diferentes órdenes, donde diversas formas de incluir logran consolidar y darle forma a la capacidad de que “eso que falta” entre sin el uso de formas hegemónicas o fuerzas que no permiten el desarrollo de lo propio o que nieguen las posibilidades para ese proceso (Fayad, 2010, p. 2)

Colombia es considerado un país pluriétnico y pluricultural; su diversidad de grupos pobla-

cionales acceden a la educación superior para transformar su vida, su familia y fomentar el desarrollo de las regiones. Parte de la problemática de la educación superior en Colombia se relaciona con: a) dificultades de la población vulnerable y diversa (los grupos étnicos, víctimas del conflicto armado, personas en situación de discapacidad, población rom (tiene que ver con descendientes de gitanos rumanos), lgtbi, habitantes de frontera, campesinos, entre otros, para acceder a la educación superior, y b) los altos porcentajes de deserción y fracaso estudiantil, que afectan la permanencia y graduación de los estudiantes. De acuerdo al reporte de cobertura o accesibilidad del MEN respecto a deserción y graduación de la educación superior, en el 2012 la tasa de cobertura para acceder a la educación superior a nivel nacional fue del 42,3 %; la tasa de deserción, de 45,3 %, y la tasa de graduación de 33,6 % (MEN, 2013).

En este sentido, las IES en Colombia, de cara a un escenario de posconflicto o construcción de paz, deben asumir con responsabilidad social la formación de los estudiantes, desde grupos étnicos, víctimas del conflicto armado, personas en situación de discapacidad, población rom, población de lesbianas y transexuales, habitantes de frontera, campesinos, entre otros, para crear ambientes de aprendizaje inclusivos con impacto social.

Para promover la gestión inclusiva en la educación superior en el país, el MEN dio a conocer a partir de septiembre de 2013, a través de Viceministerio de Educación Superior, los Lineamientos de la política de educación superior inclusiva, con el objetivo de fomentar una educación de calidad para todos, respetando y valorando sus diferencias.

El Acuerdo de Educación Superior 2034, propuesto por el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU), considera que uno de los pilares para proyectar el sistema educativo superior al 2034 es la educación inclusiva acompañada de las estrategias que desarrollan las IES para garantizar el reconocimiento por la diversidad cultural como aval para incrementar las tasas de accesibilidad, permanencia y graduación de su población estudiantil y disminuir las altas tasas de deserción que tiene la educación superior en Colombia (MEN y CESU, 2014).

El tema se desarrolla a través del planteamiento y la discusión de desafíos que deben asumir las IES para promover una educación inclusiva equitativa, que permita ofrecer educación de calidad a todas y todos los estudiantes.

Desarrollo de la gestión inclusiva

El desarrollo de la gestión inclusiva en las IES requiere asumir con liderazgo tres desafíos: a) sensibilización de la comunidad educativa sobre el concepto de educación inclusiva en el contexto universitario, en el marco de la política de educación superior inclusiva del MEN (2013); b) construcción del índice de inclusión de las IES como una herramienta que permite construir un diagnóstico sobre la gestión inclusiva de la universidad, y c) diseño e implementación de una política de educación superior inclusiva que se articule a los factores y características de los lineamientos de acreditación del Consejo Nacional de Acreditación (CNA).

Hablar de educación superior inclusiva en Colombia remite a la universidad del siglo XXI a revisar su gestión inclusiva como principio rector para luchar contra la exclusión social. La

educación superior en Colombia debe ser el laboratorio social propicio para pensar las dinámicas de inclusión y construir sociedades inclusivas. En este sentido, la educación superior en Colombia presenta falencias que se evidencian a través de las estadísticas develadas por el sistema de prevención y análisis de la deserción escolar sobre las IES (MEN, 2013), donde, por ejemplo, para el Valle del Cauca la tasa de cobertura fue de 34,7 %, la tasa de deserción 48,8 % y la tasa de graduación 30,5 %, mientras que a nivel nacional fueron de 42,3 %; 45,3 % y 33,6 %, respectivamente. En el Valle del Cauca las cifras sobre la calidad de la educación superior no son alentadoras, pues presentan menor tasa de cobertura, mayor tasa de deserción por cohorte y menor tasa de graduación con respecto al promedio nacional.

Las IES en Colombia deben promover en su cultura organizacional una educación inclusiva desde la gestión directiva, administrativa, financiera, académica y comunitaria, como una oportunidad para lograr identificar y superar las barreras de aprendizaje de sus estudiantes y promover la participación de todos y todas, desde su condición étnica, social, política, económica, cultural, lingüística, física, religiosa y geográfica.

Durante la Conferencia Regional de América Latina y el Caribe (CRES, 2008), se reflexionó sobre el concepto de educación superior y se dimensionó su razón de ser, definiéndola como:

... un derecho humano y un bien social. Los Estados tienen el deber fundamental de garantizar este derecho. Los Estados, las sociedades nacionales y las comunidades académicas deben ser quienes definan los principios básicos en los cuales se fundamenta la formación de los ciudadanos y velar porque ella sea pertinente y de calidad. El carácter de bien público social [...] se reafirma en la medida que el acceso a ella sea un derecho real de todos los ciudadanos. (p. 5)

En este marco, la educación para todas y todos debe asumirse como un derecho humano, según lo estipula la Constitución Política de Colombia de 1991, que plantea:

La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura. La educación formará al colombiano en el respeto a los Derechos Humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente (Artículo 67).

Toda la IES colombiana, pública o privada, necesita un equipo líder o un grupo de investigación que interprete y comprenda el concepto de educación superior inclusiva a la luz de sus procesos de docencia, investigación, proyección social, bienestar institucional y su estructura y gestión administrativa y financiera, pues la errada interpretación y comprensión conlleva a que se desvíen o focalicen los esfuerzos, de entidades gubernamentales y no gubernamentales, en el apoyo a ciertos grupos sociales, y se propicien la exclusión de otros grupos. Se evidencian errores conceptuales al confundir la educación inclusiva con

inclusión social, inclusión educativa, integración, necesidades educativas especiales, con necesidades educativas diversas, y estas, a su vez, con barreras para el aprendizaje.

En los Lineamientos de la política en educación superior inclusiva (2013, p. 24), se explicita la dicotomía conceptual que existe, debido a que la inclusión educativa promueve la adaptación del estudiante al sistema educativo y no al contrario.

El MEN proyecta la educación inclusiva como la estrategia para promover e implementar el proceso de identificación y superación de las barreras de aprendizaje de la población estudiantil, caracterizándolas, categorizándolas, generando proyectos institucionales que promuevan el acceso, la permanencia y la graduación de los estudiantes, construyendo una política educativa inclusiva fundamentada en los Derechos Humanos, valorando la diversidad y la participación para fomentar la inclusión social en la universidad (Ginè, 2003 y Meléndez, 2003).

La inclusión educativa dista de la educación inclusiva, en la medida en que la primera promueve la inclusión de ciertos grupos sociales en el sistema educativo. Esto significa pensar y posibilitar la atención de cierta población al sistema educativo, como el efecto generado con la incorporación del concepto de integración, propio de los sistemas educativos internacionales y nacionales de los años 80 y 90, que se estructuró en el marco de las necesidades educativas especiales (NEE), para la población en situación de discapacidad, que incluyó a unos y excluyó a otros.

Por lo tanto, la educación inclusiva no debe visibilizarse como un objetivo puntual, ni una herramienta o un proceso en sí misma. Ainscow (2001) afirma que la educación inclusiva implica reestructurar cultura, políticas y prácticas de las IES para garantizar la atención a la diversidad y la participación. Los primeros trabajos sobre educación inclusiva se centraron en la inclusión de estudiantes en situación de discapacidad en el sistema educativo regular del Distrito de Woodstock, en Canadá, a través de los esfuerzos del catedrático universitario, Gordon Porter, padre de la educación inclusiva. Porter (1997) afirma que la educación inclusiva es un proceso de transformación de los sistemas educativos convencionales, para brindar una educación con pertinencia a todos los estudiantes, con el fin de levantar las barreras de aprendizaje y lograr su participación.

Porter (1997) identificó tres factores que permiten construir instituciones educativas, programas y aulas inclusivas:

1. Realizar un diagnóstico y análisis en el liderazgo de la política de inclusión, administración e implementación del programa inclusivo.
2. Realizar una descripción de las necesidades del programa para implementar un plan de formación para maestros inclusivos.
3. Implementar los lineamientos de las estrategias que brindan apoyo para el docente de clase que enseña una clase inclusiva, incluyendo estrategias de desarrollo de personal, equipos de pares para resolver problemas, estrategias de instrucción y currículo inclusivos, así como una instrucción a niveles múltiples. La creación de programas educativos inclusivos está ligada a la creación de una educación de calidad para todos los estudiantes.

Los principios de los derechos humanos aprobados en la Convención de 1989 de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño y en la Declaración y Marco de Acción de Salamanca de 1994 de la Unesco (1994), contribuyen a robustecer el concepto de educación inclusiva. Su propósito ayuda a fomentar el respeto por el derecho a la educación para estudiantes con cualquier barrera para el aprendizaje, de manera que se faciliten los espacios para un diálogo de saberes entre los grupos sociales que llegan a las IES, públicas y privadas, con el fin de intercambiar saberes y valorar su condición étnica, social, política, económica, cultural, lingüística, física y geográfica, entre otras.

Un significativo aporte al concepto de educación inclusiva lo realizaron Booth y Ainscow (2002), a través de la construcción del índice de inclusión en las escuelas de Canadá e Inglaterra para promover la inclusión. Al respecto, Booth y Ainscow (2000), en su estudio "IndexforInclusion: Developing Learning and Participation in Schools", desarrollaron un instrumento para la evaluación de la gestión inclusiva en las instituciones educativas. Además, crearon un Centro de Estudios para la Educación Inclusiva (csei), con el objetivo de crear conciencia sobre la educación inclusiva en los centros educativos.

El instrumento se aplicó en 26 instituciones educativas de Inglaterra, con impactantes resultados sobre la cultura, las políticas y prácticas de una educación inclusiva. Surgieron proyectos de transformación curricular y oferta de programas nuevos para las instituciones. La metodología se fundamentó en la investigación-acción, que se apoyó en un conjunto detallado de indicadores y de preguntas, que han de ser analizadas en profundidad para identificar la situación actual de las instituciones educativas, así como sus posibilidades para avanzar hacia una mayor inclusión. Booth y Ainscow recomendaron para futuras investigaciones que en América Latina y el Caribe el índice se adapte y cambie de acuerdo con las circunstancias locales, siempre que permanezca el espíritu central de su proceso: revisión, consulta, recopilación de información y plan de desarrollo de una institución educativa inclusiva, que ayude a levantar las barreras para el aprendizaje y promueva la participación de la comunidad educativa diversa.

Otro aporte para la construcción del concepto de educación inclusiva fue realizado por Sandoval et al. (2002), a través de la construcción de una guía para la evaluación y mejora de la educación inclusiva en los centros educativos de Madrid, España. El indexfor inclusión se ajustó al contexto educativo español con base en la traducción al castellano realizada por la Oficina Regional de la Unesco para América Latina y el Caribe (Orealc). Esta adaptación permitió a los investigadores dimensionar la educación inclusiva en estos centros educativos, desde tres pilares fundamentales (Unesco, 2008):

- Desarrollar prácticas de enseñanza, aprendizaje y evaluación inclusivas.
- Elaborar políticas inclusivas.
- Crear culturas inclusivas.

Uno de los retos de la educación superior inclusiva del siglo XXI consiste en reducir las brechas entre los individuos, poblaciones, regiones e instituciones. Ante este reto, el MEN implementa la política de educación superior inclusiva como principio rector, que debe incorporarse en los procesos educativos universitarios a través de una filosofía de la inclu-

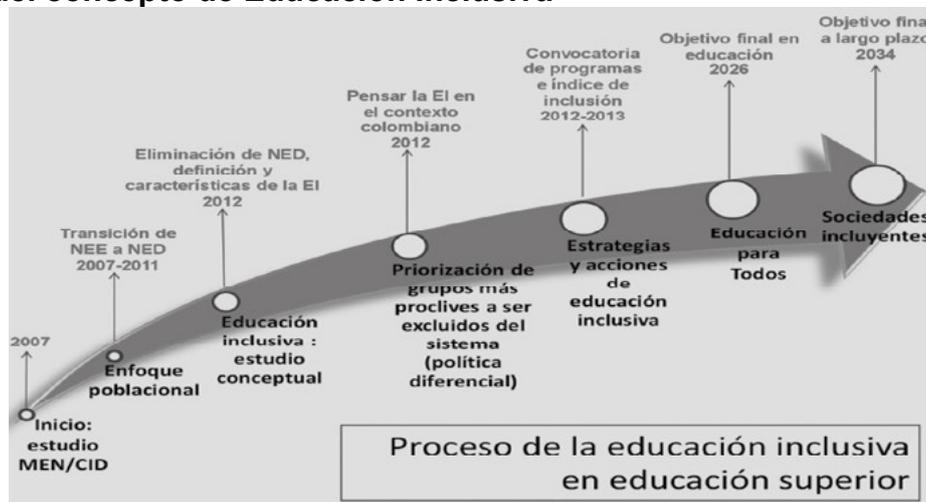
sión. En este sentido, la educación superior inclusiva se convierte en una estrategia para la búsqueda de la inclusión social, con el fin de crear y recrear ambientes de aprendizaje inclusivos para la población en situación de discapacidad, grupos étnicos, campesinos, víctimas del conflicto armado, habitantes de frontera o población en cualquier situación de vulnerabilidad de sus derechos. En esta dirección, se visibiliza la educación inclusiva como el camino hacia el futuro, en la cuadragésima octava reunión de la Conferencia Internacional de Educación (cie), que tuvo lugar en Ginebra del 25 al 28 de noviembre de 2008.

El MEN y el Centro de Innovación y Desarrollo (cid) (2007) iniciaron un estudio sobre educación inclusiva para la construcción de una política que promueva la educación superior inclusiva en Colombia. El estudio fue realizado a 127 IES colombianas y evidenció un incremento en la tasa de accesibilidad a la educación superior de la población diversa, en un 908 % entre el 2007 y el 2011. El MEN, inició un proceso de reflexión sobre la integración y las necesidades educativas especiales con relación a la exclusión de otros grupos sociales, como los étnicos. Ante dicha problemática, en el año 2011 propuso abordar las necesidades educativas diversas, NED, como un cambio de paradigma, para incluir a otros grupos poblacionales en el sistema educativo. Se inició un camino para valorar y potenciar la diversidad. Para el año 2012, el MEN continuó la discusión por el término necesidades, que hacía alusión a una patologización de la población diversa; se inició la construcción conceptual de la educación inclusiva para el país, en aras de identificar las barreras para el aprendizaje y la participación de todos los estudiantes de los diferentes niveles del sistema educativo colombiano y se construyeron los “Lineamientos de la política de educación superior inclusiva”, publicados el 30 de septiembre de 2013.

En el 2012, el MEN convocó a las IES para que a través de la construcción del índice de inclusión social de los programas contribuyeran a participar con proyectos de educación inclusiva que generaran transformaciones curriculares en los programas establecidos, con la posibilidad de ofrecer nuevos programas tanto a la luz de la formación del maestro inclusivo como de la diversidad.

El gráfico muestra los avances en los estudios del MEN, con relación a la educación superior inclusiva desde el 2007 con proyección al 2034.

Evolución del concepto de Educación Inclusiva



Fuente: Lineamientos de la Política sobre la Educación Superior Inclusiva, MEN, 2013.

De acuerdo a los aportes de Ainscow y Miles (2008) y Acedo (2008), el paradigma de educación inclusiva debe estar sustentado en la pertinencia, participación, equidad, diversidad, interculturalidad y calidad.

Figura N°7: Características de la Educación Inclusiva



Fuente: Lineamientos de la Política sobre la Educación Superior Inclusiva, MEN, 2013.

En la tabla No. 1 se describe la relación existente entre las seis características del concepto de educación inclusiva y el contexto universitario colombiano.

Cuadro N° 1. Relación entre las características que le dan sentido a la educación inclusiva y el contexto universitario.

| CARACTERÍSTICA | APORTES AL CONTEXTO UNIVERSITARIO COLOMBIANO |
|-------------------|--|
| Pertinencia | Capacidad instalada que tienen las IES para responder a las necesidades del contexto y generar proyectos de impacto social. |
| Participación | Garantizar la vinculación social de cada uno de los estudiantes al espacio universitario, valorando su condición étnica, social, cultural, política, económica, sexual, lingüística, física y geográfica. |
| Diversidad | Hace alusión a la riqueza cultural existente en los diferentes grupos sociales de nuestro país. Las IES deben identificarla como la oportunidad que tienen de fomentar el diálogo de saberes y de rescatar la riqueza de la identidad cultural, como también las necesidades de los grupos poblacionales colombianos. |
| Interculturalidad | Según los Lineamientos de la política sobre la educación superior inclusiva (2013), es el conjunto de relaciones entre diferentes grupos culturales que conduce a un proceso dialógico de constante transformación, interacción, diálogo y aprendizaje de los diferentes saberes culturales en el marco del respeto, valorando y rescatando su identidad cultural. |
| Equidad | La universidad debe reconocer la diversidad estudiantil teniendo en cuenta su caracterización, categorización, diagnóstico y oportunidades para brindar una educación de calidad para todos los estudiantes. Además, generar estrategias que garanticen la accesibilidad, permanencia y graduación de los estudiantes de diferentes grupos sociales. |
| Calidad | Se articula con el seguimiento de la gestión inclusiva ante procesos de acreditación institucional, acreditación de alta calidad y autoevaluación de los programas y la formación del maestro para brindar ambientes de aprendizaje inclusivos y propender por una educación de calidad. |

Fuente: Lineamientos de la política sobre la educación superior inclusiva, MEN, 2013.

Para dar continuidad a la construcción del concepto de educación inclusiva en el contexto

universitario, el MEN propone en los Lineamientos de la política de la educación superior inclusiva (2013), cuatro retos para promover en las IES públicas y privadas la gestión inclusiva, a través de la apropiación, la implementación, el seguimiento y la evaluación de una política de educación superior inclusiva para el país. Los retos son:

- Generar procesos académicos inclusivos.
- Contar con docentes inclusivos, es decir formados en educación inclusiva.
- Promover espacios de investigación, innovación social, de creación artística y cultural con enfoque de educación inclusiva.
- Construir y consolidar una estructura administrativa y financiera que sustente las estrategias y acciones de la educación superior inclusiva.
- Diseñar e implementar una política de educación superior inclusiva institucional.

Dichos retos buscan que las IES hagan una profunda y rigurosa reflexión alrededor de problemáticas del contexto universitario como la deserción, y a su vez, analicen cómo influyen en la calidad de la educación superior en Colombia. En esta línea, el Consejo Nacional de Educación Superior, CESU, describe en el documento Acuerdo por lo superior 2034, una propuesta de política pública para la excelencia de la educación superior en Colombia, en el escenario de la paz. En él aparece el concepto de educación inclusiva como uno de los ejes estratégicos para estructurar y proyectar el sistema de educación superior al 2034 desde sus estrategias de accesibilidad, permanencia y graduación de todos los estudiantes. En este acuerdo del 2014 se concibe la educación inclusiva como la capacidad de potenciar y valorar la diversidad, promover el respeto a la diferencia y garantizar la participación de la comunidad estudiantil en una estructura intercultural de los procesos educativos.

Construcción del Índice de Inclusión de la Institución de Educación Superior (IIES) como una herramienta que permite construir un diagnóstico sobre la gestión inclusiva de la universidad.

Como ha señalado Vaughan (2002), el Índice de inclusión, desde su lanzamiento en marzo del año 2000, se ha traducido e implementado en numerosas instituciones educativas de Alemania, Australia, Finlandia, Noruega, Portugal, Rumania, y se pretende traducirlo próximamente al chino para probarlo en instituciones educativas de Hong Kong, al árabe, al francés (Québec) y al maltés. La sede central de la Unesco en París ha financiado diferentes estudios sobre cómo se podría desarrollar un índice adaptado en IES de Brasil, Sudáfrica e India. Algunas IES del Estado de Nueva York y de Connecticut han expresado un gran interés en llevar a cabo pruebas del Índice de esas regiones del norte, para brindar una educación de calidad para todos con ambientes de aprendizaje inclusivos.

Los resultados analizados en el Reino Unido muestran que el Índice es considerado un documento profundamente inclusivo y hay evidencia de su influencia positiva en este tema que se refleja desde las declaraciones de los ministros de Educación del Gobierno, hasta los administradores locales de educación en las autoridades locales de educación y los docentes de las IES.

En Colombia se está llevando a cabo la prueba piloto con el MEN para la construcción del

Índice de inclusión en la educación superior, como una herramienta que les permitirá a las IES analizar su proceso de educación inclusiva a través de la aplicación de un instrumento con 21 indicadores articulados a los diez factores propuestos por el CNA. Esta segunda fase es vital para construir un diagnóstico sobre la gestión inclusiva de la universidad.

Diseño e implementación de una política de educación superior inclusiva que se articule a los factores y características de los lineamientos de acreditación del CNA.

En la tabla No. 2 se muestra una propuesta para articular los indicadores de la gestión inclusiva en las IES y los procesos de acreditación de alta calidad y autoevaluación de los programas a los diez factores y características propuestos por el CNA (2014), con el fin de promover la equidad y la participación activa de la población diversa en las IES, en aras de brindar una educación pertinente y de calidad.

**Cuadro N° 2. Articulación entre los factores del CNA, características e indicadores
Consejo Nacional de Acreditación**

| FACTOR DEL CNA | CARACTERÍSTICA | INDICADOR |
|---|--|--|
| Misión, proyecto institucional y programa | Misión y proyecto educativo institucional | La misión, la visión y el proyecto educativo de la universidad promueven la gestión inclusiva. |
| | Proyecto educativo del programa | El proyecto educativo del programa es inclusivo. |
| | Relevancia y pertinencia social del programa | El programa responde a las necesidades del entorno. |
| Estudiantes | Accesibilidad de los estudiantes | La IES crea estrategias para el ingreso de la población diversa. |
| | Estudiantes admitidos y capacidad institucional | La IES incluye a la población diversa y cuenta con la capacidad instalada para ofrecer una educación inclusiva, integral y de calidad. |
| | Participación en programas de formación integral | La IES cuenta con una caracterización y un diagnóstico del estudiante que ingresa para implementar un programa de formación integral de acuerdo con la identificación de barreras para el aprendizaje. |
| | Reglamento estudiantil | El reglamento estudiantil evidencia procesos de inclusión para la población diversa. |

Cuadro N° 3

| FACTOR DEL CNA | CARACTERÍSTICA | INDICADOR |
|----------------|---|---|
| Profesores | Selección y vinculación de profesores | La IES selecciona y vincula a profesores inclusivos. |
| | Estatuto profesoral | El reglamento profesoral cuenta con el perfil del maestro inclusivo. |
| | Nivel de formación de los profesores y experiencia | El profesor a través de su nivel de formación disciplinar, pedagógica y didáctica y experiencia investigativa promueve una educación inclusiva. |
| | Desarrollo profesoral | El profesor es constantemente formado para promover una educación inclusiva. |
| | Estímulos a la docencia, la investigación, la creación artística y cultural, la proyección social y la extensión e internacionalización | El docente investigador e investigador docente cuenta con estímulos para promover proyectos de educación inclusiva a nivel nacional e internacional. |
| | Producción intelectual | El profesor es reconocido por su producción intelectual en educación inclusiva y su impacto social. |
| | Remuneración por méritos | El profesor cuenta con una remuneración por méritos, al promover una educación inclusiva a través de la formulación, el desarrollo y la evaluación de proyectos de investigación. |
| | Evaluación de profesores | La evaluación de los profesores incluye indicadores que promueven la educación inclusiva. |

| | | |
|---------------------|---|---|
| Procesos académicos | Integralidad del currículo | El currículo integra el diseño, la implementación y la evaluación de un proceso de formación, que le apuesta al desarrollo de valores, actitudes y aptitudes de la población diversa. |
| | Flexibilidad del currículo | El currículo es flexible y se adapta a las condiciones particulares de la población diversa. |
| | Interdisciplinariedad | El currículo promueve el diálogo de saberes disciplinares, entre contextos y culturas. |
| | Metodología de enseñanza y aprendizaje | El programa cuenta con pedagogías y didácticas flexibles para garantizar ambientes de aprendizaje inclusivos. |
| | Sistemas de evaluación de los estudiantes | El programa cuenta con un proceso de evaluación inclusivo. |
| | Evaluación y autorregulación de los programas | El programa lleva a cabo un proceso de autoevaluación donde le hace seguimiento a la gestión inclusiva con su respectivo plan de mejoramiento. |
| | Extensión o proyección social | El programa cuenta con una oferta de formación en la identificación de barreras para el aprendizaje para el sector externo. |
| | Recursos bibliográficos | El programa cuenta con recursos bibliográficos de acuerdo a las barreras de aprendizaje identificadas en los estudiantes. |

Cuadro N° 4

| FACTOR DEL CNA | CARACTERÍSTICA | INDICADOR |
|--|---|--|
| Procesos académicos | Recursos informáticos y de comunicación | El programa cuenta con los recursos informáticos y de comunicación para suplir las barreras para el aprendizaje de la población estudiantil. |
| | Recursos de apoyo docente | El programa cuenta con los recursos necesarios para que el docente oriente a la población diversa. |
| Internacionalización | Inserción del programa en contextos académicos nacionales e internacionales | La IES tiene convenios nacionales e internacionales, que promuevan la gestión inclusiva. |
| Investigación, innovación, creación artística y cultural | Formación para la investigación, innovación, creación artística y cultural | La IES promueve la formación en investigación en educación inclusiva. |
| | Compromiso con la investigación, innovación, creación artística y cultural | La IES promueve la formulación, la implementación y la evaluación de proyectos de investigación en educación inclusiva. |
| Bienestar institucional | Políticas, programas y servicios de bienestar universitario | La IES diseña e implementa políticas, programas, servicios de bienestar universitario para la población diversa. |
| | Permanencia estudiantil | La IES diseña e implementa políticas y programas que promueven la permanencia de los estudiantes. |
| Organización, administración y gestión | Organización, administración y gestión del programa | La organización, administración y gestión del programa promueve el desarrollo de la gestión inclusiva en articulación con las funciones sustantivas de docencia, investigación, creación artística, cultural, extensión y proyección social. |
| | Sistemas de comunicación e información | El programa cuenta con sistemas de comunicación e información, accesibles a la población diversa. |
| | Dirección del programa | El programa cuenta con un líder que promueva la gestión inclusiva. |
| Impacto de los graduados en el medio | Seguimiento de los graduados | La IES cuenta con un programa de seguimiento a los graduados. |
| | Impacto de los graduados en el medio social y académico | La IES cuenta con un programa de vinculación laboral para los graduados. |
| | | La IES mide el impacto de los graduados en el medio social y académico. |
| Recursos físicos y financieros | Recursos físicos e infraestructura | La IES cuenta con la infraestructura de acuerdo a la Norma Técnica Colombiana (ntc) para el desarrollo de las funciones sustantivas de la población diversa. |
| | Presupuesto del programa | El programa dispone de un presupuesto que promueva las funciones sustantivas hacia la gestión inclusiva. |
| | Administración de recursos | La administración de los recursos físicos y financieros de la IES promueve la gestión inclusiva de los programas. |

Políticas de Educación inclusiva

Con las **comunidades indígenas** En el marco del trabajo con los pueblos indígenas se cuenta con el Decreto 1953 de 2013, mediante el cual se avanza en la posibilidad de que los territorios indígenas puedan crear IE, su naturaleza, requisitos organización, la forma y requisitos para que proyectos educativos propios puedan mediante un régimen transitorio contar con personería jurídica y reconocimiento de sus procesos de educación superior. En los últimos tres años se ha avanzado en la consulta previa para la consolidación del Sistema de Educación Indígena Propio SEIP; con el cual se avanza en la construcción de acciones articuladas de enfoque diferencial para los pueblos indígenas en las Instituciones de Educación Superior Indígenas. Adicionalmente se cuenta con acciones articuladas con ICETEX y Ministerio del Interior, para la financiación del acceso y permanencia de los estudiantes indígenas a la educación superior, mediante el Fondo Alvaro Ulcué Chocué

Con la **población con discapacidad**, se ha constituido una alianza denominada Fondo en Administración, “Apoyo financiero para estudiantes con discapacidad en Educación Superior”, entre el Ministerio de Educación Nacional, ICETEX y La Fundación Saldarriaga Concha, por el cual personas en situación de discapacidad pueden recibir apoyos en el pago de la matrícula o sostenimiento de su programa de formación en educación superior en cualquiera de sus niveles.

Así mismo, se desarrolla asesoría técnica constante a las instituciones de educación superior que poseen población con discapacidad, dando cumplimiento tanto al marco normativo existente, en particular a lo expuesto en el CONPES 166 de 2013 y la ley estatutaria 1618 de 2013, “por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad” y en donde existe un articulado específico para el nivel terciario de la educación.

Se cuenta además con participación activa del Viceministerio de Educación Superior en escenarios fundamentales para dar cumplimiento a la Política de Inclusión de la Población con Discapacidad como: El Consejo Nacional de Discapacidad y la Red Colombiana de Instituciones de Educación Superior por la Discapacidad.

Con **población víctima del conflicto armado**, en 2013 se constituyó el Fondo de Reparación para el Acceso, Permanencia y Graduación de la Población Víctima del Conflicto Armado en Colombia. Éste Fondo está dirigido a estudiantes víctimas del conflicto armado interno, considerados en el artículo 3º de la Ley 1448, que no cuenten con recursos económicos para acceder a la educación superior y que se destaquen por su desempeño académico.

Con **Comunidades Negras, Afrocolombianas, Palenqueras y Raizales**; liderado por Ministerio del Interior y el ICETEX, se han definido acciones para el acceso y permanencia de las poblaciones a la Educación Superior, dentro de ellas se han definido estrategias de financiación para las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Palenqueros y Raizales, mediante la creación y puesta en marcha del Fondo de Comunidades Negras. Este fondo, es un mecanismo por medio del cual se facilita el acceso, permanencia y graduación de estudiantes de las Comunidades Negras al Sistema de Educación Superior incluyente, a fin de garantizarles el derecho a tener igualdad de oportunidades en relación con el resto

de la sociedad Colombiana. (La expresión Comunidades Negras incluye a las Poblaciones Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras.

Con la **Población Rrom**, Se ha incluido dentro de las estrategias de financiación atención diferencial para la población Rrom, y se cuenta con un fondo para promover el acceso, permanencia y graduación de la población Rrom a la educación superior, mediante la financiación de la matrícula y un subsidio de sostenimiento.

Bibliografía

- Lineamientos para la Acreditación de Programas. Tercera Edición Noviembre de 2006.
- Lineamientos para la Acreditación Institucional. Segunda Edición Noviembre de 2006
- La Evaluación Externa en el contexto de la Acreditación en Colombia. Enero de 1998.
- Guías y procedimientos
- Apreciación de Condiciones Iniciales. Guía de Procedimiento CNA-01. Tercera Edición, Noviembre de 2006.
- Autoevaluación con fines de Acreditación de Programas Académicos de Pregrado. Guía de Procedimiento CNA-02. Segunda Edición, diciembre de 1998.
- Autoevaluación con fines de acreditación de Programas de Pregrado, Guía de Procedimiento – CNA No. 03. Cuarta Edición, Noviembre de 2006.
- Evaluación Externa con fines de Acreditación de Programas Académicos de Pregrado. Guía de Procedimiento CNA 03. Tercera Edición, Noviembre de 2006.
- Renovación de la Acreditación de Programas Académicos de Pregrado. Guía de Procedimiento CNA-04. Noviembre de 2006.
- Orientaciones para la Evaluación Externa con fines de Acreditación Institucional. Guía de Procedimiento CNA-05. Segunda Edición, Noviembre de 2006.
- Acedo, C. (2008). Educación inclusiva. *Perspectivas*, 38(1).
- Ainscow, M. (2001). Desarrollo de escuelas inclusivas: ideas, propuestas y experiencias para mejorar las instituciones escolares (vol. 84). España: Narcea.
- Ainscow, M. y Miles, S. (2008). Por una educación para todos que sea inclusiva. ¿Hacia dónde vamos ahora? *Perspectivas*, 38(1), 17-44.
- Blanco, R. (1999). Hacia una escuela para todos y con todos. *Boletín* 48.
- Booth, T. y Ainscow, M. (2002). *Index for Inclusion: Developing learning and participation in schools*. Center for Studies on Inclusive Education.
- Conferencia Regional de Educación Superior. (2008). Declaración final de la Conferencia Regional de Educación Superior en América Latina y el Caribe. Autor.
- Fayad, S. J. (2010). La educación superior inclusiva, concepciones, tipologías, construcción de comunidades de vida y comunidades de sentido universitario para todas y todos. Cali: Universidad del Valle.
- Ginè, C. (2003). Inclusión y sistema educativo. Ponencia presentada en el iii Congreso La Atención a la Diversidad en el Sistema Educativo. (U. d. Comunidad, Recopilador) Salamanca.
- Meléndez, L. (2003). Atención a la diversidad en el contexto educativo costarricense. División de Desarrollo Curricular / mep (mimeo).
- Ministerio de Educación Nacional y Consejo Nacional de Educación Superior. (2014). Acuerdo por lo Superior 2034: propuesta de política pública para la excelencia de la educación superior en Colombia en el escenario de la paz. Autor.
- Ministerio de Educación Nacional y Centro de Innovación y Desarrollo del Tecnológico de Antioquia. (2007). Programa de educación inclusiva con calidad. Autor.
- Ministerio de Educación Nacional. (2013). Caracterización de los estudiantes y diagnóstico de deserción: departamentos de Cauca, Huila, Nariño, Putumayo y Valle del Cauca. Bogotá: Autor.
- Ministerio de Educación Nacional. (2013). Lineamientos de la política en educación superior inclusiva. Bogotá: Autor.
- Porter, G. (1997). Elementos críticos para escuelas inclusivas. En S. Pijl, C. Meijer & S. Hegerty. Educación inclusiva y agenda global (pp. 68-81). Londres.
- Sánchez, A. (1999). El reto de educar en una sociedad multicultural y desigual. En A. Sánchez et ál., *Los desafíos de la educación especial en el umbral de siglo XXI* (pp. 61-90). Almería: Servicio de Publicaciones de la Universidad.
- Sánchez, A. (2003). Educación inclusiva: una escuela para todos. Aljibe.
- Sánchez, A. (2003). Los estudiantes con discapacidad en una escuela para todos. Conferencia.
- Sandoval, M.; López, M.; Miquel, E.; Durán, D.; Giné, C. y Echeita, G. (2002). *Index for Inclusion: Una guía*

para la evaluación y mejora de la educación inclusiva. *Contextos Educativos: Revista de Educación*, 5, 227-238.

Stainback, S. y Stainback, W. (1999). *Aulas inclusivas*. Madrid: Narcea.

Tlistone, C. (2003). *Promoción y desarrollo de prácticas educativas inclusivas*. Nueva York.

UNESCO. (1994). *Informe final Conferencia Mundial sobre Necesidades Educativas Especiales. Acceso y calidad*. París: UNESCO/MEC.

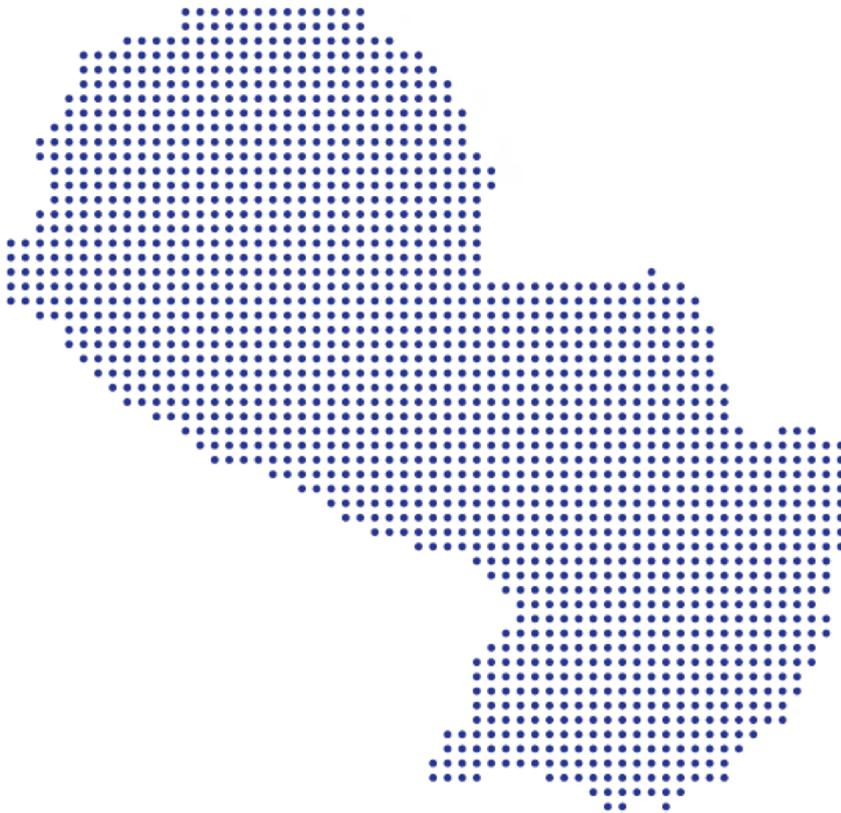
UNESCO. (2008). *Educación inclusiva: el camino hacia el futuro*. xviii Conferencia Internacional de Educación., Ginebra.

Vaughan, M. (2002). An index for inclusion. *European Journal of Special Needs Education*, 17(2), 197-201.

CAPÍTULO 6



PARAGUAY



AUTORES:

Luisa Del Pilar Gamarra Z. (UNP)
Elida Duarte S. (UNP)
Ever Villalba B. (UNP)

COLABORADORA:

Mirta Niselli Rolón Gómez (UNP)

Características generales del Paraguay

Paraguay (en guaraní, Paraguái), oficialmente República del Paraguay (en guaraní: TetãParaguái), es un país de América situado en la zona central, y es el quinto país más pequeño y el cuarto menos poblado de América del Sur. Se encuentra entre los paralelos 19° 10' y 27° 50' de latitud sur y los meridianos 54° 10' y 62° 50' de longitud oeste. El trópico de capricornio cruza el territorio. Se halla a 611 km del Océano Atlántico y a unos 819 km del Pacífico

Limita con Argentina por el sureste, sur, suroeste y oeste; con Bolivia al norte y noroeste; y con Brasil al este y noreste. Su territorio está caracterizado por dos regiones diferentes separadas por el Río Paraguay, la Oriental, que es la más poblada, y la Occidental, que forma parte del Chaco Boreal. Si bien es un Estado sin litoral marítimo, cuenta con costas, playas y puertos sobre los ríos Paraguay y Paraná que le dan salida al Océano Atlántico a través de la Hidrovía Paraná-Paraguay.

La presencia humana se remonta hacia el Neolítico, que data de unos 3200 años antes de Cristo. Durante el período precolombino estuvo habitado por pueblos indígenas de los grupos tupí-guaraní y mataco-guaicurú. La llegada de los españoles marcó el inicio del dominio hispánico de este territorio hasta el siglo XIX, cuando en 1811 Paraguay consiguió su independencia. La historia de la incipiente nación estuvo marcada en una economía que se acrecentó en sus inicios, hasta el advenimiento de dos grandes guerras internacionales que asolaron el país. Las sucesivas pugnas políticas por el poder, junto con dos guerras civiles, culminaron en una férrea dictadura, que finalmente fue derrocada y fue establecido el período democrático que sigue vigente hasta la actualidad.

La Constitución paraguaya lo declara como un país multicultural y bilingüe, y establece como idiomas oficiales el español y guaraní. Esta última es hablada en el país por el 87 % de sus habitantes y su uso oral y escrito está regulado por la Academia de la Lengua Guaraní.

Aspectos Físicos

El Paraguay se divide en dos grandes regiones geográficas y topográficas, a partir del río que lo surca, el Paraguay: la región oriental o paraneña (39% del territorio nacional) presenta un paisaje ondulante de colinas, con abundante lluvia (hasta 1700 mm/año) y la región occidental o Chaco (61% del territorio nacional) en cambio es una planicie aluvial de suelos neutros, semiárida a subhúmeda, con sedimentos provenientes de los Andes.

Organización Política y Administrativa

Políticamente, el Paraguay está dividido en 17 departamentos y en la capital Metropolitana-

na, Del total de los departamentos, 14 están localizados en la Región Oriental, los cuales están comprendidas por Alto Paraná, Amambay, Caaguazú, Caazapá, Canindeyú, Central, Concepción, Cordillera, Guairá, Itapúa, Misiones, Ñeembucú, Paraguari y San Pedro. La Región Occidental se divide, en tanto, en tres departamentos, que son Alto Paraguay, Boquerón y Presidente Hayes. A la vez, los departamentos son divididos geográficamente en distritos, totalizando 255 actualmente todo el país. Los distritos administrativamente son considerados municipios, representados por una autoridad principal denominada Intendente.

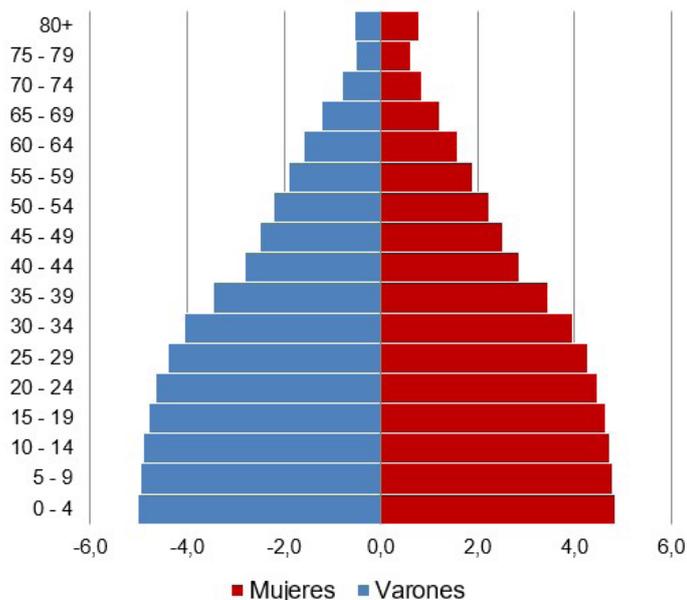
Figura N° 1: Mapa del Paraguay



Características poblacionales

De acuerdo con los datos de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) del 2019, el país posee aproximadamente 7.152.703 habitantes, de los cuales 62,1% viven en las áreas urbanas y el 37,9% viven en zonas rurales. La población por sexo se distribuye en 50,4% hombres y 49,6% mujeres. En lo que respecta a la estructura por edad, se tiene que el 29,2% de la población es menor de 15 años, el 64,2% tienen entre 15 a 64 años y poco más de 6,5% tiene 65 y más años de edad.

Gráfico N° 1: Proyección de la población de PARAGUAY por sexo y grupos de edad. 2019



Fuente: DGEEC, 2019

Así mismo, se tiene que el ritmo de crecimiento medio anual de la población paraguaya al 2019 es de 1,40% y se presume que experimentará una leve reducción en todo el periodo. En el 2024, se espera que la misma sea de 1,33% anual (Dirección General de Estadísticas Encuesta y Censo, 2019)

Se puede observar que el 70 por ciento de la población es menor de 30 años (dos millones de habitantes tiene menos de 14 años). Paraguay está pasando por una oportunidad única e irrepetible, denominada “bono demográfico”.

Situación socioeconómica de la población paraguaya

El ingreso per cápita asciende a 3.692 U\$ por persona, este dato sitúa al Paraguay como un país pobre, incluso en relación con el promedio latinoamericano y más, con sus grandes vecinos. El Paraguay ha tenido históricamente un bajo nivel de desarrollo. Los ritmos de crecimiento se han acelerado en los últimos años, con una tasa de 4% promedio anual acumulativo en términos reales (OCDE, 2018).

En Paraguay el crecimiento económico fue bajo a lo largo de la década de 1990, la economía sufrió una larga crisis a principios de la década de 2000, si bien, tras recuperarse en 2003, el producto interno bruto (PIB) real ha crecido a una tasa anual del 4.6%; pese a haberse desacelerado desde 2013, la economía paraguaya creció un 4.0% en 2016, en claro contraste con el crecimiento negativo de la región de América Latina. El porcentaje de población en situación de pobreza ha disminuido considerablemente, de un 58% en 2002 a un 27% en 2015. La economía paraguaya está cada vez más interconectada con el resto del mundo y su productividad laboral ha crecido con bastante fuerza, a una tasa promedio del 3.8% desde 2004 (OCDE, 2018).

La distribución de la mano de obra según el sector económico indica que más de la mitad (59,65%) de la mano de obra ocupada se desempeñó en empresas o establecimientos per-

tenecientes al sector terciario de la economía (comercio 27,14%, servicios 23,21%, transporte y establecimientos financieros 9,30%). El sector primario o extractivo (agricultura y ganadería) absorbió al 20,65% de los ocupados y el secundario al 19,43% (manufactura y construcción). Alrededor de 75,90% de las mujeres ocupadas trabajaron en el sector terciario de la economía, en tanto que los hombres se desempeñaron fundamentalmente en actividades de los sectores terciario 48,82% y primario 24,22%.

Tasa de ocupación mediana, alta subocupación

La EPH 2017 reveló que cerca del 5,43% de la población económicamente activa estuvo subocupada por insuficiencia de tiempo de trabajo, se observa una disminución con respecto al año 2016 con 6,30%. Esto implicó que alrededor de 188 mil personas trabajaron menos de 30 horas en la semana, desearon trabajar más horas y estuvieron disponibles para hacerlo.

La forma más directa de visibilizar la situación laboral de una persona asalariada es comparando su ingreso con el Salario Mínimo Vigente en el país. Aproximadamente el 39,18% de los asalariados percibieron menos de un salario mínimo vigente en su ocupación principal. Se evidencian diferencias según se trate del sector público o privado, ya que entre los asalariados públicos 9,36% no lograron ganar un salario mínimo, mientras que en el sector privado la cifra llegó a 46,03%. Uno de los factores que puede explicar esta diferencia se relaciona con el perfil educativo de ambos grupos, los trabajadores públicos en términos generales presentan mayores niveles de educación (14 años) que los privados (11 años), en lo que respectan a promedios de años de estudio.

Tasa de ocupación de los empleados con educación superior.

La relación entre el nivel de ingresos y el nivel educativo muestra que cuanto mayor es el número de años de estudio menor es el porcentaje de población asalariada cuyo ingreso es menor del salario mínimo vigente. En efecto, el 56,24% de la población ocupada con menos de 4 años de estudio no alcanzó a percibir el Salario Mínimo Vigente en su ocupación principal, cifra que se reduce al 10,04% cuando se trata de población más instruida, es decir, con 16 o más años de estudio.

En un informe de la (OCDE, 2018) menciona que, en el caso del nivel educativo de los adultos, Paraguay se sitúa, con un promedio de 8.7 años de escolarización, entre los países peor posicionados de los de referencia. En los últimos años el progreso ha sido notable en educación secundaria y sobre todo en educación terciaria, donde el acceso ha aumentado rápidamente; no obstante, las tasas brutas de matrícula, del 35%, siguen siendo bajas comparadas con las que registran los países de referencia (OCDE, 2018).

Es pertinente analizar la cobertura en la educación secundaria, en este caso la educación media tiene una tasa bruta de cobertura del 55% de las personas en edad de estudiar. Más de 140 mil egresan anualmente de la educación media. Este contingente constituye hoy un potencial demandador de educación superior. Aparte de este contingente en crecimiento,

la tendencia al aumento de la demanda de educación superior se basa en otros factores: la urbanización, que facilita la asistencia a los cursos; la conformación de una clase media urbana y rural, que tiene mayor ambición de calidad de vida y, por último, las mayores exigencias del mercado laboral, y el crecimiento de una clase media con posibilidades de cursar estudios superiores. Pese a que el modelo de crecimiento paraguayo sea todavía excluyente, hay una sistemática disminución de la población pobre. Si la pobreza afecta todavía a una tercera parte de la población -que no tiene condiciones de llegar a la educación terciaria- este contingente está disminuyendo. (Rodríguez, 2012)

Procesos políticos posteriores a la dictadura

La República del Paraguay en las últimas décadas, ha experimentado cambios en el proceso político, en un contexto marcado por el fin de más de sesenta años de gobierno del Partido Colorado, de los cuales treinta y cinco bajo la dictadura del general Alfredo Stroessner-, la victoria en las elecciones presidenciales de abril de 2008 de una coalición de partidos sumamente heterogénea, liderada por Fernando Lugo (ex-obispo) y el posterior juicio político al mismo. La asunción de Lugo ha significado transformaciones a la visión política, esencialmente, en el ámbito social. Aunque, el juicio político y la consecuente inestabilidad política en el país, contribuyó al regreso de la línea partidaria tradicional en 2013- Partido Colorado- reinstalándose así en el poder.

El breve periodo de transición ha sido proseguido por la continuidad de la hegemonía conservadora en la política paraguaya, concretizada en las elecciones de abril del 2013 y posteriormente en 2018, con la asunción de un nuevo presidente de la misma línea partidaria que gobernó el Paraguay durante 60 años. Pero la estabilidad política y la credibilidad del reciente gobierno, que asumió en agosto del 2018, está experimentando grave crisis política y social por un acuerdo secreto vinculado al tratado de Itaipú, entre Paraguay y Brasil. Esta situación ha generado, incluso, un posible juicio al Presidente y Vicepresidente de la República del Paraguay.

Así es como, la misma organización política que dio formato legislativo a la dictadura es la que inicia y sostiene la transición a la democracia en el Paraguay.

Gobierno del General Andrés Rodríguez

En este sentido, fue el general Andrés Rodríguez- líder del Partido Colorado y de las FF.AA. enfrentado a Stroessner, quien lideró y utilizó la estructura de todo el sistema gestado y fortalecido en los 35 años anteriores, para llevar adelante la “transición democrática”. Posterior al golpe de febrero de 1989, lo que significó la caída de la dictadura en el Paraguay, llama a elecciones presidenciales el presidente en ejercicio, saliendo como ganador el mismo general Andrés Rodríguez (1989 -1993) (López, 2010).

Sin embargo, en este periodo, respondiendo a la necesidad de legitimar el Gobierno y el proceso pos-dictadura, el 20 de junio de 1992 la Convención Nacional Constituyente sanciona la Constitución Nacional, actualmente vigente.

En el Paraguay, la Constitución de 1992 estableció como sistema de gobierno el régimen presidencialista. Por otro lado, el Poder Legislativo será ejercido por el Congreso, compuesto por una Cámara de Senadores y Diputados. La Cámara de Senadores –con 45 bancadas, se conformará mediante elecciones directas en una sola circunscripción (la nacional), en cambio, la Cámara de Diputados–con 80 bancadas– se formará con la representación regional (Constitución Nacional del Paraguay, 1992).

Con este proceso se da inicio a la transición a la democracia en Paraguay, dejando un precedente de siete presidencias coloradas hasta la actualidad, excluyendo el cambio de color partidario de 2008.

Gobierno de Juan Carlos Wasmosy (1993-1998)

Una vez promulgada la Constitución Nacional en junio de 1992, el país enfrentaba un nuevo desafío político, el proceso electoral tendiente a la elección de nuevas autoridades nacionales, ya bajo las pautas marcadas por la nueva Carta Magna. El Paraguay se preparaba para tener su primer gobierno liderado por un civil, no un militar, en décadas. Wasmosy, alineada a la Asociación Nacional Republicana, asume así con la intención de definir sus propios liderazgos políticos internos desligados, formalmente, del poder militar. Sin embargo, se experimenta el intento de golpe de Lino Oviedo en 1996–en su primer momento, y preside un país con una fuerte recesión económica. Lino Oviedo pertenecía a las fuerzas armadas y adhería al Partido Colorado y, luego de ser acusado por el golpe de Estado frustrado y por intento de desestabilización democrática, se exilia en la Argentina, para, posteriormente, ir a Brasil.

Gobierno de Raúl Cubas Grau (1998-2003)

El Gobierno de Cubas, también sufre una crisis, quien obligado a renunciar al cargo un año después, por estar presuntamente implicado –junto a Oviedo– en el asesinato del Vicepresidente Luis María Argaña, de su fórmula de gobierno. Su estadía en el poder tuvo fin después del “marzo paraguayo”- nombre que recibió el proceso de movilización social que tuvo lugar entre el 23 y el 28 de ese mes de 1999, dejando como saldo a ocho manifestantes fallecidos y la renuncia del primer mandatario. En ese mismo año, la acefalía de poder –generada por el asesinato del vicepresidente y la renuncia y posterior exilio del Presidente– es cubierta por el entonces presidente del Congreso, Luis Ángel González Macchi.

Gobierno de Luis Ángel González Macchi (1999-2003)

Este periodo se extiende desde la acefalía hasta 2003 (cuando debía terminar el mandato de Cubas), caracterizándose por un sistema político altamente criticado –razón por la cual se reclama la realización de un juicio político, que acaba siendo evadido.

Gobierno de Nicanor Duarte Frutos (2003-2008)

Este proceso constituye el último período de presidencia colorada ininterrumpida. Duarte Frutos fue el primero en ganar las elecciones internas, proviniendo de una línea que no correspondía al círculo stronista y siendo, también, externo a la “esfera militar” como a la “empresarial”. Su acceso al poder, se sostuvo en el menor caudal de votos recibido por el Partido desde los retornos de la democracia, pero fue acrecentando la base de apoyo social una vez llegado a la Presidencia (López, 2010).

En un primer momento, se ha intentado una maniobra política para llevar a cabo la reelección del presidente, la cual no prosperó, recayendo de esta forma la candidatura en Blanca Ovelar, quien se impuso en la interna colorada, pero no triunfó en las elecciones nacionales. Concretamente, desde 1948, gobernaron el Paraguay 12 presidentes consecutivos que detentaron el poder con igual color partidario: dictadura y democracia fueron sostenidas por el mismo partido político.

Gobierno de Fernando Lugo Méndez (2008-2012)

El 20 de abril de 2008, las elecciones generales en el Paraguay dieron como ganador, al ex obispo Fernando Lugo, generando el primer cambio pacífico de color partidario en toda la historia del país. Un suceso político que sorprende a Paraguay y al resto de América Latina: un ex obispo, outsider de los partidos tradicionales se impone en las urnas con más del 40% de los votos, según datos declarados en el Tribunal Superior de Justicia Electoral; encabezando la Alianza Patriótica para el Cambio, una heterogénea coalición política que incluyó inicialmente a los Partidos: Liberal Radical Auténtico, Encuentro Nacional (PEN), Revolucionario Febrerista (PRF), Movimiento al Socialismo (P-MAS), Demócrata Cristiano (PDC), Demócrata Progresista (PDP), País Solidario (PPS), Social Demócrata (PSD) y Socialista Comunero (PSC). Así mismo, integraron los movimientos Tekojoja, Mujeres por la Alizanza, Ñembyaty Guasú Luque 2008, Resistencia Ciudadana Nacional, Fuerza Republicana, Teta Pyahu y “Paraguay es Posible”, entre otros. De igual manera, diversas otras agrupaciones y movimientos sociales, estudiantiles y sindicales se nuclearon en el llamado “Bloque Social y Popular”, una conformación político-social que ejerció un fundamental apoyo a la campaña de Lugo (López, 2010).

Entre las acciones realizadas en este breve periodo se destacan la política de transparencia de las instituciones, realizando concursos por antecedentes para cargos burocráticos y desarrollando programas para reorganizar el funcionamiento administrativo del Estado. Una de las primeras políticas que implementó fue la gratuidad en salud y posteriormente una red de atención primaria de salud y con ello la instalación de las Unidades de Salud de la Familia (USF), asentadas en lo que anteriormente eran los puestos o centros de salud. En términos de educación se garantizó la gratuidad del acceso y se invirtió en tecnología para las escuelas.

Sin embargo, el repunte de este proceso fue truncado como consecuencia del juicio político al presidente Fernando Lugo. Siendo que, las orientaciones políticas que prosiguieron

fueron limitando la continuidad de ciertas políticas y programas emblemáticos propuestos en ese periodo de gobierno.

Gobierno de Horacio Cartes (2013-2018).

Posterior a un periodo de gran turbulencia por el juicio político o golpe parlamentario que sacó del poder al presidente Fernando Lugo en 2012 y después de los catorce meses de la administración de Federico Franco, las elecciones del 21 de abril de 2013 representaron el regreso del Partido Colorado. Así, la continuidad de esta agrupación tradicional se concretó el 15 de agosto de 2013 con la asunción de Horacio Cartes como Presidente de la República.

En el contexto previo a las elecciones del 2018, el Paraguay se vio afectado por una crisis institucional. En marzo de 2017 el Congreso Nacional de Paraguay ardió en medio de un clima de crispación política entre defensores y detractores de los intentos reeleccionistas de Horacio Cartes. El clima político paraguayo experimentó un caldeado momento con la quema de las oficinas del Senado por parte de manifestantes disconformes con los intentos de un bloque de senadores de cambiar de manera express el reglamento interno de la Cámara para eliminar atribuciones del presidente de este cuerpo legislativo y, al mismo tiempo, realizar cambios en la Constitución Nacional sin convocar a una Asamblea Constituyente, y de esta manera modificar el artículo 229 que prohíbe la reelección presidencial (Cerna, 2017). La figura de la reelección presidencial en Paraguay, desde la transición a la democracia y la creación e implementación de la Carta Magna de 1992, ha sido un tema complejo para los actores políticos y la sociedad paraguaya en general, especialmente por el pasado reciente del país, que se ha caracterizado por gobiernos autoritarios, en especial por el régimen de Alfredo Stroessner entre 1954-1989.

De esta forma, Cartes, era el claro reflejo de la persistencia de ese pasado con sus lineamientos económicos, aunque, ajustado a los cambios de coyuntura. Siendo un empresario del rubro tabacalero, su política económica y social se vio visiblemente orientado por un enfoque de ajustes en el ámbito de lo público, el aumento de los impuestos y el acelerado crecimiento de la deuda internacional.

Gobierno de Mario Abdo Benítez (2018- actual)

Un año después de las elecciones del 22 de abril de 2018 en Paraguay, el país ha sufrido una serie de cambios en su dinámica, política, social e institucional, que son resultado de la tensión política permanente. Una tensión que se hizo visible en la alta polarización resultante del proceso electoral, en el que Mario Abdo Benítez (Partido Colorado) llegó a la Presidencia de la República, con una ajustada diferencia de 3,7% puntos frente al líder de la oposición.

Evidentemente, la tensión política es recurrente en cada gobierno y un hecho latente en los procesos políticos del Paraguay, a la cual se viene sumando un nuevo condimento en los últimos tiempos: la intervención ciudadana.

Sistema Educativo

Caracterización histórica del Sistema Educativo

Desde la época de la Colonia la educación no ha sido uno de los objetivos prioritarios para las autoridades peninsulares, el interés hacia la misma se dio a partir de las autoridades locales; Gobernadores, Cabildos y las Órdenes religiosas. Existen referencias sobre instrucciones de algunos monarcas como Carlos V, Felipe II, Felipe IV, Carlos III sobre la educación a los “indígenas”, se recomendaba la utilización del idioma castellano como instrumento educativo para la doctrina cristiana. Las mismas no pudieron ponerse en práctica debido a la resistencia de los nativos. Entonces la norma fue invertida, los misioneros debían aprender el idioma guaraní para instruirlos (OEI, 2018).

Los documentos refieren que el primer gobernador criollo de la Provincia de Paraguay Hernando Arias de Saavedra concretó anhelos educacionales a través de la fundación del “Colegio Jesuítico” en Asunción. El Real Colegio Seminario Conciliar de San Carlos, con cursos de Teología Escolástica, Teología Dogmática y Gramática, fue creado por Cédula Real del 23 de agosto de 1776. (OEI, 2018).

- Educación en la Independencia

El Paraguay inicia su independencia en 1811, a partir de la gesta independentista se sucedieron varios gobiernos, primero la Junta Superior Gubernativa presidida por Fulgencio Yegros, luego en 1813 se proclama al Consulado como forma de gobierno, conformado por el Dr. Francia y Yegros. En el segundo Consulado el Paraguay tomó forma de República, en el tercer y cuarto Consulado celebrados en 1814 y 1816 llevó al poder al Dr. Francia, bajo la forma de dictadura temporal primero y perpetua después (Paglialunga de Watzlawik, 2012). La educación primaria durante el gobierno del Dr. Francia (Paglialunga de Watzlawik, 2012) era gratuita e impartida en la capital y en el interior del país. Asimismo se han encontrado documentos en donde refiere la obligatoriedad de la instrucción de los niños hasta los catorce años en la Escuela Primaria. Se utilizaban materiales didácticos denominados cartillas y cantones, probablemente importados de Buenos Aires. Según (Peters, 1996) citado por (Paglialunga de Watzlawik, 2012) refiere que estos materiales eran distribuidos por el Estado en forma gratuita, al igual que el papel para escribir. Éste tipo de aporte del Estado a la Educación Pública no era común en la región del Plata.

En cuanto a la educación secundaria se menciona el cierre del Colegio Seminario San Carlos y las escuelas conventuales; el Dr. Francia aseguró el Estado laico, limitando a la Iglesia su intervención en el Estado y en la sociedad. Éste hecho no eliminó la educación secundaria como mencionan algunos historiadores, existen registros de varios emprendimientos privados que continuaron con la enseñanza del latín y otras disciplinas académicas. La educación secundaria no ha sido gratuita en la época francista.

Durante el Gobierno de Carlos Antonio López el sistema educativo logra un crecimiento significativo en 1856 se registraron 408 escuelas y un total de 16.755 alumnos, fuera de

las escuelas particulares. Se otorgaron becas a los estudiantes destacados para ir a prepararse en el extranjero y posteriormente retornar al país. Se crea la Escuela Normal. La Educación formaba parte de la política y estructura del Estado.

Gobierno de Francisco Solano López continuó con el modelo político heredado por su padre, y durante su gobierno se introdujeron dos obras a las escuelas primarias: un catecismo de agricultura, que aumentaba los conocimientos en cuestiones de campo específicamente al cultivo del algodón y el tabaco; y el catecismo de San Alberto escrito por el Obispo fray José Antonio de San Alberto Campos Julián con el objetivo de contrarrestar los ideales comuneros.

Al finalizar el periodo de Francia como de los López, el Paraguay se encontraba en un mejor nivel educativo a nivel regional e inclusive internacional, encontrando un modo propio de adaptar los materiales existentes, y con una fuerte política de Estado que apuntaba al sostenimiento del sistema educativo, apoyado por una política de descentralización comenzada en la época de Francia y continuada en la de los López.

En estas dos primeras décadas la educación estuvo librada a la intuición y pericia de los preceptores; la enseñanza impartida fue empírica y comprendía escasos ramos. Las circunstancias políticas y el estado en que se encontraba el país, no habían permitido aún la capacitación de personas para el ejercicio de la enseñanza. Los ramos dictados no pasaban más allá de escribir, leer y memorizar.

Cuando afirmamos que entre 1870 y 1890 la educación se orientó más por criterios políticos que pedagógicos, estamos afirmando que el país no se encontraba aún en condiciones de pensar en el cómo y en qué enseñar.

La aplicación de métodos pedagógicos en la educación paraguaya fue iniciativa de maestros formados en el extranjero. Tempranamente se buscó y contrató profesores extranjeros para organizar el sistema educativo nacional. El primer colegio secundario del país también fue organizado por profesores extranjeros (Florentín, 2009).

| Reformas | Descripción |
|---------------------------------------|--|
| Reforma de 1904 | Plan de Estudios del Bachillerato de seis años de duración, buscando la calidad antes que la cantidad de los conocimientos |
| La Reforma de 1924 | El ciclo se redujo a 6 años de cinco grados, primero inferior, primero superior, segundo, tercero, cuarto y quinto, con énfasis en las asignaturas y actividades fundamentales, trabajos artesanales, práctica agrícola y ganadera, economía doméstica extendida al mantenimiento del huerto familiar y los animales case-ros. |
| La Reforma de 1931 | La formación magisterial, dando lugar a la creación de las Escuelas Normales. En abril de 1933, fue aprobado un Plan de Estudios para las Escuelas Normales elaborado por el Profesor Ramón Indalecio Cardozo, que establecía un Curso Preparatorio de un año, más cuatro para obtener el título de Maestro Normal, y tres años más para Profesor Normal (Florentín, 2009). |
| La Reforma de 1956 | El Decreto N° 24063, aprueba el nuevo plan de actividades educativas para la Enseñanza Media, presentado por la Comisión Reforma de la Enseñanza Me-dia, creada por la Resolución N° 37 del 13 de febrero de 1956 y la asesoría de la UNESCO. |
| La reforma educacional de 1957 | Introdujo cambios de estructura y de organización del sistema educacional del país, contando con la asesoría de técnicos de la UNESCO y del Servicio Coope-rativo Americano de Educación (SCIDE). El sistema educacional propuesto fue organizado siguiendo la secuencia 6-3-3: seis grados de primaria, tres cursos básicos y tres de bachillerato diversificado. Esta reforma incluyó la elaboración de programas y planes de actividades de estudios para todos los niveles de la educación formal. En lo que respecta a la formación docente, se aprobó un plan de estudios para las escuelas normales en todo el país y se crearon las escue-las normales rurales y las escuelas normales urbanas. A través de un convenio entre los gobiernos de Paraguay y Estados Unidos, se construyó la sede la Escuela Rural Experimental en la ciudad de San Lorenzo. Esta escuela, a cargo del SCIDE se convirtió en una escuela piloto de formación profesional para ob-tener el título de Maestro Normal Rural (Acosta González, 1996). |
| La reforma de 1973 | Innovaciones Educativas fue el resultado de un proceso que se inició con la promulgación de la Constitución Nacional de 1967, un diagnóstico educativo realizado en 1968, la realización del Primer Seminario Nacional sobre Desarrollo Educativo en 1970, la conformación de una comisión encargada de delinear el proyecto de innovaciones educativas (1971) y la creación del Equipo Téc-nico de Currículo y Administración Educativa. La reforma de 1973 estuvo vigen-te hasta el final del gobierno de Alfredo Stroessner y entró en revisión a partir de la transición democrática y de la reforma educativa. |

Fuente: Elaboración propia a partir del informe de OEI, 2018

Cabe señalar que estas reformas (la del 57 y del 73) estuvieron condicionadas por la situa-ción política-ideológica imperantes en el país. La educación fue motivo de preocupación y de control por parte del gobierno, dada su importancia como instrumento ideológico y de adoctrinamiento. Por tanto, más allá de las propuestas pedagógicas y las innovaciones educativas planteadas en las reformas, las mismas estaban limitadas por los controles in-ternos, la propaganda tendiente a legitimar al régimen y el temor a la represión “Los rígidos controles internos, la insistente propaganda tendiente a legitimar al régimen autoritario, el extendido temor a la represión, ponían límites insalvables al desarrollo de una educación plena y liberadora” (mencionado por Rivarola, 2000: 11) (Elias, 2014).

Reforma 1992

La Constitución Nacional, promulgada en 1992, en la primera etapa de la transición demo-

crática, además de la Ley General de Educación de 1998, elaborada por el Consejo Asesor de la Reforma Educativa (CARE), constituyen las bases normativas de la política educativa paraguaya, vigentes hasta la actualidad. De igual modo, existen otras leyes que aluden a la educación, tal como, el Código de la Niñez y la Adolescencia y la Ley del Estatuto del Educador, ambas en vigencia (Ortiz, 2014).

La política educativa paraguaya está sustentada en la Constitución nacional, se establece a la educación como un derecho, tiene como finalidad el desarrollo de la personalidad humana, la libertad, la justicia social, la solidaridad, la cooperación y la integración de los pueblos como principios. Tiene como base los derechos humanos y los principios democráticos.

Ley nº 1.264 General de Educación (1998)

Esta ley asegura de manera explícita la igualdad de oportunidades para acceder a los beneficios de la cultura y de la educación y elimina cualquier traba para trabajar en la docencia. Además, sirve de base para la formulación de una política de Estado en el campo de la educación. La Ley 1.264 hace referencia a los principios generales de la educación, a la educación de régimen general (inicial, escolar básica, media, profesional media, superior, postgrado, no formal, refleja, a distancia, pública y privada), a la educación de régimen especial (artística, música, danza, lenguas), a las modalidades de atención educativa, a la organización y administración del sistema educativo nacional, al régimen escolar, a los miembros de la comunidad educativa, a los establecimientos educativos, a la financiación de la educación, así como establece una serie de disposiciones transitorias y complementarias.

La Ley N° 5749 Ministerio de Educación y Ciencia

Establece la carta orgánica del ministerio de educación y ciencias, promulgada el 24 de enero del 2017, tiene por objeto establecer la estructura orgánica, las funciones y los órganos que conforman el Ministerio de Educación y Cultura, que a partir de la promulgación de la presente Ley pasarán a denominarse Ministerio de Educación y Ciencias.

El Ministerio de Educación y Ciencias es el órgano rector del sistema educativo nacional y como tal, es responsable de establecer la política educativa nacional en concordancia con los planes de desarrollo nacional, conforme lo dispone la Constitución Nacional y la Ley N° 1264/98 “General de Educación”. En el artículo N° 11 de esta Ley se señala que, “la educación es el proceso permanente de comunicación creativa de la cultura de la comunidad, integrada en la cultura nacional y universal, para la realización del hombre en la totalidad de sus dimensiones”.

En el artículo N° 27 se establecen los niveles de la educación formal: el primer nivel comprenderá la educación inicial y la educación escolar básica; el segundo la educación media; y el tercero la educación superior.

En el artículo N° 37 se estipula que la “educación media comprende el bachillerato o la formación profesional y tendrá tres cursos académicos. Busca como objetivos la incorporación activa del alumno a la vida social y al trabajo productivo o su acceso a la educación de nivel

superior”.

Así también, se destaca lo mencionado en el artículo N° 2 de la Ley N° 4088, sancionada en 2010, la cual establece la obligatoriedad y gratuidad de la Educación Inicial y de la Educación Media, en las escuelas públicas de gestión oficial (Ministerio de Educación y Ciencias, 2012).

Caracterización educativa de la población

La educación de régimen general

El tramo de asistencia escolar obligatorio establecido por la República del Paraguay, indica que a los seis años, todos los niños deberían estar concurriendo al primer grado del nivel primario. En los hechos se verifica que en el año 2014, el 96,5% de los niños paraguayos de 6 años concurrían a la escuela y el 67% entre quienes asistían lo hacían al nivel primario. Se observan importantes avances al respecto para el período 2006 – 2014, en tanto Paraguay ha incrementado en alrededor de 17 puntos porcentuales la cantidad de niños de 6 años escolarizados.

Es esperable que a los 5 años todos los niños estén escolarizados en el nivel inicial en tanto este nivel es obligatorio en Paraguay. Hacia el año 2014, alrededor del 66% de los niños de esta edad estaban escolarizados. Esto implica una fuerte expansión de la escolarización a la edad 5 años para el período 2006-2014, que se incrementó en 27 puntos porcentuales. La brecha entre estratos sociales supera los 30 puntos, aunque se observa una disminución durante el período 2006 – 2014.

Tabla 1: Tasa de escolarización de los niños de 5 y 6 años según nivel socioeconómico del hogar y nivel educativo al que asisten. Paraguay, 2006 y 2014.

| Edad | Bajo | | Medio | | Alto | | TOTAL | | % que asiste al primario entre quienes asisten | |
|--------|------|------|-------|------|------|-------|-------|------|--|------|
| | 2006 | 2014 | 2006 | 2014 | 2006 | 2014 | 2006 | 2014 | 2006 | 2014 |
| 5 años | 29,5 | 46,8 | 38,1 | 65,9 | 72,8 | 78,6 | 39,2 | 66,1 | n/c | n/c |
| 6 años | 67,3 | 90,4 | 84,5 | 97,4 | 94,2 | 100,0 | 79,0 | 96,5 | 65,2 | 66,7 |

Fuente: SITEAL con base en EIDH 2006 - DGGECE y Encuesta Permanente de Hogares 2014 - DGEEC

En 2014, el 98% de los niños de entre 6 y 11 años asistían a la escuela, el 94% al nivel primario. El acceso al nivel primario es prácticamente universal, en tanto el 99% de los adolescentes de entre 15 y 16 años asistieron al nivel, y el 93% entre quienes accedieron, lograron terminarlo. La brecha entre estratos sociales en la graduación del nivel primario asciende actualmente a 13 puntos porcentuales.

De acuerdo al estudio TERCE, realizado en el año 2014 en 15 países latinoamericanos, el 61% de los estudiantes de 3° grado y el 70% de los estudiantes de 5° grado del nivel primario tiene un bajo desempeño en lectura. El 71% de los estudiantes de 3° grado y el 83% de los estudiantes de 5° grado del nivel primario tiene un bajo desempeño en matemática.

Tanto en lectura como en matemática, los niños paraguayos tienen un desempeño por debajo de la media regional.

Tabla 2: Tasa de escolarización de los niños de 6 y 11 años según nivel socioeconómico del hogar y nivel educativo al que asisten.

| Edad | Varón | | Mujer | | TOTAL | |
|---|-------|------|-------|------|-------|------|
| | 2006 | 2014 | 2006 | 2014 | 2006 | 2014 |
| % de jóvenes de entre 18 y 24 años escolarizados | 29,3 | 32,9 | 30,5 | 45,8 | 29,9 | 39,5 |
| % de adultos de entre 30 y 32 años que accedieron al nivel superior | 13,4 | 30,0 | 14,8 | 37,0 | 14,2 | 33,6 |
| % de adultos de entre 30 y 32 años que accedieron al nivel superior | s/d | 16,1 | s/d | 10,7 | s/d | 13,1 |

Fuente: SITEAL con base en EIDH 2006 - DGGECE y Encuesta Permanente de Hogares 2014 - DGEEC

En el artículo N° 11 de la Ley de Educación N° 1264, sancionada en 1998, se señala que se “entiende por educación el proceso permanente de comunicación creativa de la cultura de la comunidad, integrada en la cultura nacional y universal, para la realización del hombre en la totalidad de sus dimensiones”. En el artículo N° 27 se establecen los niveles de la educación formal: el primer nivel comprenderá la educación inicial y la educación escolar básica; el segundo la educación media; y el tercero la educación superior. En el artículo N° 37 se estipula que la “educación media comprende el bachillerato o la formación profesional y tendrá tres cursos académicos. Busca como objetivos la incorporación activa del alumno a la vida social y al trabajo productivo o su acceso a la educación de nivel superior”. Cuenta con un solo ciclo y consta de dos modalidades: Bachillerato Científico (con énfasis en Letras y Artes; Ciencias Sociales; y Ciencias Básicas y Tecnología); y Bachillerato Técnico (Industrial, Servicios, Agropecuario, Salud, etc.).

El artículo N° 2 de la Ley N° 4088, sancionada en 2010, establece la obligatoriedad y gratuidad de la Educación Inicial y de la Educación Media, en las escuelas públicas de gestión oficial.

En el año 2014, el 87% de los adolescentes de entre 12 y 17 años asistían a la escuela. El 82% de ellos al nivel medio. El 87% de los jóvenes de entre 20 y 22 años accedieron al nivel medio, y el 73% entre quienes accedieron lograron graduarse del nivel. Las brechas entre estratos sociales en el acceso al nivel medio ascienden a 14 puntos porcentuales y respecto a la graduación a 22 puntos, en perjuicio de los sectores sociales más desfavorecidos.

En el año 2014, el 39,5% de los jóvenes de entre 18 y 24 años se encontraban escolarizados. El 72% de ellos en el nivel superior. El 33,6% de los adultos de entre 30 y 32 años accedió al nivel superior, alrededor del 13% entre quienes accedieron lograron graduarse del nivel. Las brechas de género en la escolarización actual y el acceso al nivel superior ascienden a 13 y 7 puntos porcentuales respectivamente, en perjuicio de los varones. Las brechas entre estratos sociales en el acceso al nivel superior ascienden a 48 puntos porcentuales respectivamente, lo que da cuenta de las importantes desigualdades sociales presentes.

Tabla 3: Tasa de escolarización de los jóvenes de entre 18 y 24 años según sexo y nivel educativo al que asisten. Porcentaje de adultos de entre 30 y 32 años

| Edad | Bajo | | Medio | | Alto | | TOTAL | | % que asiste al primario entre quienes asisten | |
|--|------|------|-------|-------|------|------|-------|------|--|------|
| | 2006 | 2014 | 2006 | 2014 | 2006 | 2014 | 2006 | 2014 | 2006 | 2014 |
| % de niños de entre 6 y 11 años escolarizados | 91,8 | 95,6 | 96,3 | 98,85 | 98,8 | 99,9 | 94,7 | 98,3 | 93,7 | 93,7 |
| % de adolescentes de entre 15 y 16 años que accedieron al nivel primario | 98,4 | 97,5 | 97,4 | 99,6 | 99,9 | 99,9 | 98,1 | 99,2 | n/c | n/c |

Fuente: SITEAL con base en EIDH 2000 - DGGECE y Encuesta Permanente de Hogares 2014 – DGEEC.

El análisis presupuestario expresa que no se ha dado un crecimiento en la inversión en educación por parte del Estado. Ha aumentado la matrícula de estudiantes, en especial en educación preescolar y educación secundaria (tercer ciclo de la EEB y educación media), pero sin una ampliación presupuestaria que acompañe estas nuevas exigencias asumidas por el sistema educativo. Finalmente, considerando los datos recientes, se puede notar que persisten brechas entre sectores sociales en cuanto al acceso y permanencia en la escuela, siendo los más desfavorecidos los que habitan en zonas rurales, los que hablan guaraní como lengua predominante y los que tienen menores ingresos.

El sistema educativo no ha podido contrarrestar esta situación, generando un proceso de expulsión del sistema educativo que se traduce en pocos años de escolaridad de un sector importante de la población (Elias, 2014).

El sistema educativo nacional incluye la educación de régimen general – educación formal, no formal y refleja – la educación de régimen especial y otras modalidades de atención educativa. El periodo de asistencia escolar obligatorio establecido por la República del Paraguay, indica que a los seis años, todos los niños deberían estar concurriendo al primer grado del nivel primario. Se espera que a los 5 años todos los niños estén escolarizados en el nivel inicial, en tanto, este nivel es obligatorio en Paraguay.

El régimen general constituye la educación formal, no formal e informal. Sus niveles y ciclos deben articularse, según el art. 26 de la Ley General de Educación, de manera que profundicen los objetivos, faciliten el pasaje y la continuidad, y aseguren la movilidad horizontal y vertical de los alumnos. En este régimen se halla ubicada la educación obligatoria, que es de carácter formal, pero puede ser también cubierta por la educación no formal, como lo veremos.

La educación formal

La Ley General estructura la educación formal en tres niveles: la educación inicial y la escolar básica; la educación media, y la educación superior, con lo cual marca una diferencia respecto de la propuesta original de la reforma en el que se refería a cuatro niveles educativos.

Entre los niveles de la educación formal y la estructura de la educación obligatoria-gratuita, se tiene que los dos primeros niveles- la educación inicial y la educación escolar básica,

son obligatorias.

Es obligatoria y gratuita, con base en la Ley de Gratuidad de la Educación Inicial y de la Educación Media, N° 4088/2010. Según las primeras disposiciones, la educación inicial se implementa en las modalidades antes vista, formal, no formal e informal, y se estructura en dos etapas: para niños, niñas desde los 45 días de nacimiento hasta los 3 años (maternal) y para niños, niñas de 3 hasta los 6 años (pre-jardín, jardín de infantes y preescolar).

El preescolar tenderá a su escolarización y estará preferentemente comprendida dentro de la modalidad de la educación formal. No obstante, en los casos en que se promuevan modelos alternativos o no exista oferta o el servicio sea insostenible, podrá ser impartido o cubierto por una institución u organización no formal, en concordancia con el Art. 56 de la Ley General de Educación.

Tabla 4: Equivalencias en los niveles educativos establecidos en la Ley Nacional de Educación y la Clasificación Normalizada de la Educación* (1997). Tramos de escolarización obligatorios, Paraguay 2016.

| | EDAD | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|-------------------------------------|---------------|----|----|----|----|------------|--------------------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----------------|-----|-----|
| | 0 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | 15 | 16 | 17 |
| Estandarización | NI | NI | NI | NI | NI | NI | P | P | P | P | P | P | M | M | M | M | M | M |
| Tramo de escolarización obligatoria | | | | | | OBL | OBL | OBL | OBL | OBL | OBL | OBL | OBL | OBL | OBL | OBL | OBL | OBL |
| Denominación original del nivel | Nivel Inicial | | | | | Preescolar | Educación Escolar Básica | | | | | | | | | Educación Media | | |

Fuente: SITEAL con base en [Ley General de Educación N° 1264 del año 1998y [Ley N° 4088 del año 2010¹.

En cambio, en la Ley General de Educación, Sección Educación Inicial, se establecen dos ciclos (maternal y jardín), destinados a niños, niñas de 0-2 y 3-4 años. Mientras, el preescolar, orientado a niños y niñas de 5 años, fue integrado a la educación escolar básica en forma sistemática, y declarado gratuito en las escuelas públicas de gestión oficial. Con esta medida, la Ley General de Educación, por medio del Art. 29, buscaba lograr la gratuidad y obligatoriedad del grado preescolar “por decreto del Poder Ejecutivo cuando el Congreso de la Nación apruebe los rubros correspondientes en el Presupuesto General de la Nación (Ministerio de Educación y Cultura, 2006).

La educación no formal

Su objetivo es el de complementar, suplir conocimientos, actualizar y formar en aspectos académicos o laborales, sin las exigencias y las formalidades de la educación escolarizada ni la sujeción al sistema de niveles, ciclos y grados establecidos por el sistema de educación formal. Sin embargo, es sistemática, y busca desarrollar procesos y resultados de calidad, por su pertinencia y relevancia.

La Ley General de Educación de 1998, a través de sus artículos 56 y 57 autoriza a las instituciones de educación no formal a ofrecer programas de formación laboral en artes y

¹ NOTA: La Clasificación Internacional Normalizada de la Educación elaborada por el Instituto de Estadísticas de la UNESCO (CINE 97) es utilizada por el SITEAL para la estandarización de la información que ofrecen las encuestas de hogares de los países latinoamericanos

oficios, de formación académica y en materias conducentes a la validación de niveles y grados propios de la educación formal, con lo cual avanzó hacia la diversificación de la oferta de servicios educativos formales a cargo de instituciones no formales.

La educación informal o refleja

La educación informal o refleja refiere a la educación propiciada a través de individualidades, entidades, medios de comunicación social, medios impresos, tradiciones, costumbres, ambientes y comportamientos sociales, y otros no estructurados que producen aprendizajes individuales y sociales a través de los medios de comunicación social, masivos y alternativos, en los procesos de educación permanente y de difusión de la cultura, respecto de la cual la Ley General de Educación de 1998, a través de su artículo 58, asegura que el Gobierno Nacional incentivará y fomentará su participación.

En los años de la transición política, la educación informal o refleja ha tenido gran expansión con la vigencia de las libertades individuales, públicas y de prensa.

Durante el gobierno de alternancia de Fernando Lugo (2008-2012), también se creó la Secretaría Nacional de Comunicación (SICOM); la agencia de noticias IP; la TV Pública Paraguay “Jajotopa”, con marcado énfasis en la comunicación y educación popular castellano-guaraní; la recuperación de la memoria histórica, y el sentido crítico para la construcción de una patria y una región soberana y solidaria (Ortiz, 2014).

La educación de régimen especial

El régimen especial incluye a la educación artística, la educación en lenguas extranjeras y de otras etnias. Las ofertas educativas en estos campos pueden estar sujetas al régimen general, formal y no formal. Está orientada, como los establecen los artículos 68 al 73 de la Ley General de Educación, a niños, adolescentes y adultos que estén interesados en el cultivo de las artes o de las lenguas, pudiendo estar matriculados simultáneamente en más de una modalidad académica. Las ofertas de la educación en este régimen están diversificadas en relación con los regímenes, modalidades y niveles educativos, como de la población a la que se orienta.

Otras modalidades de atención educativa

Según la Ley General de Educación, del artículo 76 al artículo 88, incluye a la educación general básica y educación permanente, la educación para grupos étnicos; la educación campesina y rural; la educación para personas con limitaciones o con capacidades excepcionales, la educación para la rehabilitación social y prevención de adicciones; la educación militar; la educación policial y la educación para ministros de culto.

Dentro de estas modalidades, se destaca la alfabetización y capacitación de jóvenes y adultos, relacionada con la estrategia de la educación básica para todos. También, la educación rural y campesina e indígena, que buscan atender y adecuar a dichos contextos, la educa-

ción formal como no formal, de niños, niñas, adolescentes, jóvenes, mujeres, y adultos en general.

Financiamiento educativo

El presupuesto para educación está determinado por el Poder Legislativo a través de la ley que aprueba anualmente el presupuesto general de la nación, siendo el Ministerio de Hacienda el responsable de planear y monitorear el presupuesto conjuntamente con el Ministerio de Educación.

En los últimos diez años, se han producido ligeros aumentos en los gastos en educación. Los datos indican que Paraguay tiene un gasto per cápita en educación considerablemente menor al de los países del Mercosur y al promedio de América Latina y el Caribe en general, y que la tendencia es que dicha brecha aumente. Un hecho similar sucede con el gasto público en educación como porcentaje del PIB.

La inversión en educación en Paraguay, en términos generales, es baja, incluso con una tendencia a disminuir, a diferencia de los demás países de la región. El análisis del gasto público en educación muestra que en Paraguay se ha dado una disminución del porcentaje del PIB destinado al sector educativo, habiendo alcanzado el 5,1% en el año 1999 y reduciéndose al 4,1% en 2010 (Rodolfo Elías, 2014).

Educación Superior

En Paraguay la Ley N° 4995 del Poder Ejecutivo, regula la educación superior como parte del sistema educativo nacional, define los tipos de instituciones que lo integran, establece sus normativas y los mecanismos que aseguren la calidad y la pertinencia de los servicios que prestan las instituciones que lo conforman, incluyendo la investigación.

La educación superior es la que se desarrolla en el tercer nivel del sistema educativo nacional, con posterioridad a la educación media. Tiene por objeto la formación, académica y profesional de los estudiantes, así como la producción de conocimientos, el del saber y del pensamiento en las diversas disciplinas y la extensión de la cultura y los servicios a la sociedad. La educación superior es un bien público y, por ende, es un factor fundamental para el desarrollo del país, en democracia y con equidad.

La Educación Superior en Paraguay está conformado por: Universidades, Institutos Superiores e Instituciones de formación profesional del tercer nivel (Institutos de formación docente e Institutos Técnicos Superiores, hasta el 2013 las universidades estaban regidas por el Consejo de Universidades (Ley N° 136/1993); tanto los Institutos Superiores e Instituciones de formación del tercer nivel dependían del Ministerio de Educación y Cultura (MEC). En agosto del 2013 se promulga la Ley 4995, luego de un largo periodo, la misma

en su Art.8 conforma el Consejo Nacional de Educación Superior (CONES) para la aplicación de la nueva legislación, además de proponer, coordinar las políticas y programas para la educación superior en el país; con esta ley se articulan el MEC, Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (ANEAES), Consejo de Rectores y Consejo Nacional de Ciencias y Tecnologías (CONACYT).

Son institutos superiores, las instituciones que se desempeñan en un área específica del saber en cumplimiento de su misión de investigación, formación profesional y servicio a la comunidad. Las carreras que impartan los Institutos Superiores se ajustarán a las áreas del saber establecidas por el Consejo Nacional de Educación Superior así como a sus disposiciones reglamentarias

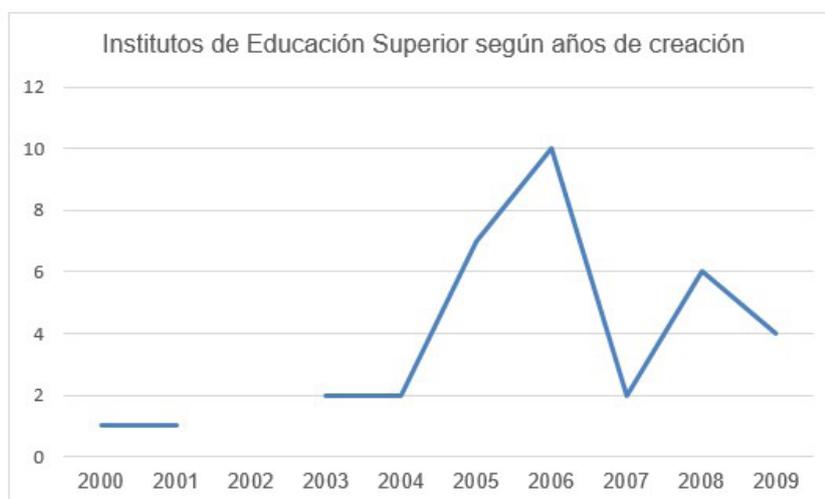
Los Institutos Superiores, tanto públicos como privados, serán creados por Ley a propuesta del Poder Ejecutivo o de entidades privadas o mixtas. El Congreso de la Nación autorizará el funcionamiento de los mismos, previo dictamen favorable y fundado del Consejo de Educación Superior, el cual tendrá carácter vinculante, conforme a lo establecido en el art. 90, Inc. c) de la Ley.

Son institutos de Formación Profesional del tercer nivel, los institutos de formación docente y los institutos técnicos que brindan formación profesional y reconversión permanente en las diferentes áreas del saber técnico y práctico, habilitando para el ejercicio de una profesión. Los Institutos de Formación Profesional del tercer nivel se registrarán por las disposiciones del Ministerio de Educación y Cultura. En caso de lagunas u oscuridad de la Ley, se aplicará a los mismos lo establecido para los institutos Superiores de Educación.

Los Institutos Superiores dependientes de las Fuerzas Armadas de la Nación y de la Policía Nacional establecerán su sistema de gobierno conforme a sus propios regímenes.

A partir del año 2000 se crean los Institutos superior de Educación, en la Figura 3 a seguir, se observa que la mayor cantidad de Institutos fueron creados entre el 2005 y 2006. El total de Institutos creados son treinta y seis, de los cuales ocho son oficiales y veintiocho privados.

Gráfico N° 2: Institutos de Educación Superior según años de creación



Fuente: Elaboración propia. Datos de ANEAES

Características de la ES universitaria y no universitaria

Los datos y las informaciones, plasmados en este documento han sido recopilados del documento denominado “Una aproximación al interior de las Universidades del Paraguay”, elaborado por el equipo técnico del Vice Ministerio de Educación Superior en el año 2012, y “Las universidades: Una aproximación al contexto, Estructura y Resultados. Elaborado por el equipo del Centro de Investigación e Innovación Educativa (CIIE-MEC) 2013, basados en las encuestas realizadas en el 2012, así mismo de las páginas web de las diferentes instituciones relacionadas a la educación superior en Paraguay; como CONACYT, ANEAES, CONES, BECAL, CONSEJO NACIONAL DE BECAS, BECAS ITAIPÚ, BECAS YACYRETA, Viceministerio de Educación Superior, Secretaría Nacional de la Juventud, entre otros materiales bibliográficos.

Caracterización de las Universidades Paraguayas

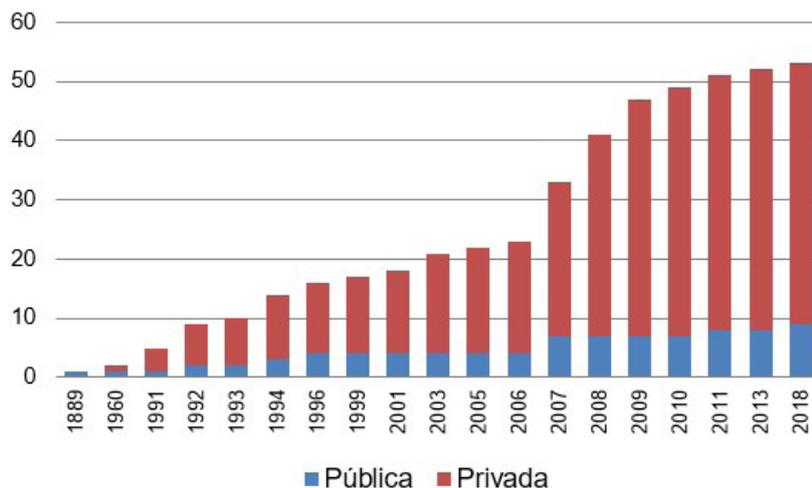
En Paraguay, al igual que en los otros países de la Región latinoamericana, la Universidad nace con el propósito de contribuir al desarrollo de la nación, influenciado por los procesos de internacionalización y expansión del modelo Napoleónico desarrollado con matices en América Latina.

La Universidad Nacional de Asunción, la primera y más antigua institución de Educación Superior, creada a finales del siglo XIX año 1889, 19 años después de finalizada la guerra contra la triple alianza (1865-1870) con el propósito de contribuir a la reconstrucción del país, la circunstancia de su origen hizo necesaria la incorporación de intelectuales extranjeros que junto a otros paraguayos construyeron la base académica y pedagógica de la institución (Monte de López Moreira, 1990), además en ese mismo contexto en lo político y económico el gobierno paraguayo fue influenciado por la política de los gobiernos de Brasil y Argentina respectivamente.

La cronología de la creación de las Universidades en Paraguay refiere que, la primera Universidad fue creada en 1889, la segunda en crearse fue la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción (UCA) en 1960 durante la dictadura. Recién en la década del 90 se crearon las universidades Nacionales en Alto Paraná, Ñeembucú, Itapúa y en años posteriores 2007 a 2010 se crean las universidades en Guairá, Caaguazú, Concepción y Canindeyú sumando en total 8 universidades públicas, especialmente a partir del año 2006 se dispara la creación de universidades privadas que suman 46; en total existen 54 universidades.

Por otro lado (Molinier, 2016) asegura que de acuerdo a las estadísticas oficiales existentes, la tendencia de la matrícula de las universidades es creciente. Del 2005 al 2011 se triplicó, y tendió a una mayor privatización, pues la cobertura de las universidades privadas pasó del 54 % al 81%, los datos evidencian la tendencia de crecimiento de las universidades privadas.

Gráfico N° 3: Cantidad de Universidades de Paraguay, según sector de gestión



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de (ANEAES)

En el gráfico N° 3 se observa la evolución de la cantidad de universidades en el período comprendido entre los años 1960 al 2018. A partir del 2007 se han creado la mayor cantidad de Universidades privadas, en este tiempo se flexibilizó la creación de las mismas a través de la Ley 2.529/2006, otorgando al Congreso Nacional la potestad de crear por Ley, con la presentación de requisitos mínimos y aún con el informe negativo del Consejo de Universidades (Molinier, 2016).

El crecimiento descontrolado de las universidades privadas y la presión mediática relacionada a las creaciones de las universidades de “garaje”, aludiendo a la aparición de universidades sin las mínimas condiciones edilicias y de organización se crea la Ley 3973/2010 que modifica parcialmente el art. 1° de la Ley 2.529/06, que a su vez modifica la Ley 136/93 estableciendo que las Universidades, tanto públicas como privadas, serán creadas por Ley y el Congreso autorizará el funcionamiento de las mismas, previa recomendación favorable y fundada del Consejo de Universidades. Posteriormente por Ley N° 4.351/11 se suspende la Creación de Universidades e Institutos Superiores hasta tanto sea promulgada la Ley de Educación Superior. Sin embargo, antes de la promulgación de esta Ley en el año 2013, se crea la Universidad Paraguay Alemana, como entidad privada.

Posterior a la promulgación de la Ley de Educación Superior N° 4995/2013, se crea la Universidad Politécnica Taiwán - Paraguay, conformada por el Gobierno de la República de China (Taiwán) y el Gobierno de la República del Paraguay, como entidad pública que posterior a su creación debía adecuar su funcionamiento a las normas establecidas en la Ley N° 4995/13

Con la creación de estas dos Universidades, la cantidad de Universidades Públicas ascendió a nueve (9) y la cantidad de Universidades Privadas a cuarenta y seis (46), totalizando cincuenta y cinco (55) Universidades en Paraguay.

Expansión de las Universidades en Paraguay

Rivarola (2003) refiere 2 periodos de expansión del sistema universitario y no universitario, que a priori podrían dividirse históricamente como sigue:

Primer período (1889–1960): Creación de 2 universidades; UNA en 1889 y UCA en 1960, 71 años después.

Segundo Período (1991–2006): Creación de 31 nuevas universidades; 25 privadas y 6 públicas (1993 a 1996, Universidad Nacional del Este, Universidad Nacional de Pilar, Universidad Nacional de Itapúa, entre otras). En el segundo período (15 años), las universidades oficiales y privadas se expanden en 1.650 % en relación al primer período (71 años).

Evaluación y acreditación universitaria

La Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (ANEAES), fue creada por Ley N° 2072/2003, y tiene como fin evaluar y en su caso acreditar la calidad académica de las instituciones de Educación Superior, sus carreras de grado y programas de postgrado.

La ANEAES propone establecer un Sistema de Aseguramiento de la Calidad por niveles o fases que posibilite a las instituciones junto con sus carreras y programas recorrer un trayecto hacia la calidad total, en el entendido de que la evaluación de calidad académica de una institución, sus carreras y programas, deben atravesar ineludiblemente por pasajes que otorgan certidumbre y credibilidad de su realidad, como oferente de un bien público, como lo es la educación. Las etapas de evaluación comprenden la autoevaluación, la evaluación externa y el informe final, previa convocatoria por parte de la ANEAES. En total existen 223 carreras acreditadas a través del modelo nacional en todo el país. (ANEAES, 2018)

Para establecer un sistema regional de acreditación en el bloque, empezaron los trabajos para la formulación de un proceso regional de acreditación, entendida cómo certificación de calidad de las carreras universitarias en el Mercosur primeramente fue elaborado un mecanismo experimental entre los años 2002 y 2006 destinado a las carreras de agronomía, ingeniería y medicina. Este mecanismo fue aplicado en cada país, por órganos indicados por cada uno de los gobiernos, denominados Agencias Nacionales de Acreditación. (Barreyro; De Camargo Hizume, 2018)

El proceso de acreditación consistía de tres fases: un procedimiento de autoevaluación, la evaluación externa, realizada por medio de revisión de pares, y el dictamen de acreditación. La gestión del proceso quedó a cargo de la red formada por las Agencias Nacionales de Acreditación, denominada Rana. Con base en esta experiencia, fue creado el Sistema de Acreditación Regional de Carreras Universitarias del Mercosur en 2008. Actualmente, el Sistema Arcu-Sur se encuentra en su segundo ciclo y abarca las carreras de agronomía, arquitectura, economía, enfermería, farmacia, geología, ingeniería, medicina, odontología, veterinaria.

Actualmente, Paraguay tiene 17 carreras acreditadas por el Sistema Arcu-Sur, vigentes; 14 son carreras pertenecientes a la Universidad Nacional de Asunción (UNA), 1 de la Universi-

dad Católica “Nuestra Señora de la Asunción”, 1 de la Universidad Centro Médico Bautista, y 1 de la Universidad Nacional de Itapúa.

Sistemas de Información Universitaria en el Paraguay

Desde el año 2016 el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) cuenta con un Registro Único del Estudiante (RUE), este sistema de información que identificará a todos los estudiantes del sistema educativo paraguayo, facilitando los procesos académicos y permitiendo un seguimiento del desempeño escolar.

La aplicación de esta herramienta, desarrollada con apoyo de la Organización de Estados Iberoamericanos y el Programa de Democracia y Gobernabilidad de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID/Paraguay), implementado por el Centro de Estudios Ambientales y Sociales (CEAMSO), se aplicará en todas las instituciones educativas de todos los niveles y modalidades de gestión oficial, privada y privada subvencionada del MEC

En Paraguay no se cuenta con un sistema de información nacional universitaria, para acceder a informaciones oficiales y actualizadas. El equipo técnico del MEC, realizó recientemente la presentación del mapa escolar ante el Consejo Nacional de Educación Superior-CO-NES, proponiendo que la educación superior este incluido dentro de esta herramienta, con información confiable y disponible para la ciudadanía.

Recabar las informaciones que hacen referencia a datos relacionados a Educación Superior, especialmente a datos estadísticos, se hace sumamente lenta y difícil en ocasiones.

Sistemas Científicos Nacionales

El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) es el organismo público autárquico, de composición mixta, dependiente de la Presidencia de la República está sustentada en la Ley General de Ciencia y Tecnología N° 2018/97 y la N° 2279/3 que modifica y complementa a la primera instituyéndose el sistema nacional de ciencia y tecnología. Este organismo se establece como la encargada de la dirección, coordinación y evaluación del sistema nacional de ciencia y tecnología del Paraguay.

Entre los documentos legales de política de ciencia, tecnología y calidad en el Paraguay, que en cierta forma direccionan las actividades científicas, se puede visualizar la relación con las áreas de acción del CONACYT.

Cuadro N° 1: Normativa de Paraguay relacionada con las áreas del CONACYT

| Áreas de actividad | Documentos legales |
|--|--|
| Ciencia, Tecnología e Innovación – CTI | Decreto N° 8420. Política de CTI Paraguay (2017) |
| Ciencia y Tecnología | Política Nacional de CyT (2018) |
| Calidad | Decreto N° 8419. Política Nacional de Calidad del Paraguay (2018) |
| Ciencia y Tecnología | Política Nacional de CyT (2002). Ley 2279/03 "General de Ciencia y Tecnología" (2003) |
| Calidad | Política Nacional de Calidad del Paraguay. Decreto que establece la obligatoriedad de la Acreditación en Paraguay (2010) |

El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) es la principal institución, a nivel país, que opera en la promoción y gestión de la investigación en el ámbito de la educación superior. Las funciones de esta entidad y sus vínculos con las instituciones de educación universitaria abarcan más específicamente la reglamentación y la financiación a través de los programas y proyectos de incentivos a la ciencia y la tecnología. Las formas de establecer esos vínculos entre las instituciones públicas y privadas es, esencialmente, a través del financiamiento de proyectos rigurosamente delineados a partir de las normas estipuladas por el CONACYT. Estas normativas que orientan las líneas de investigación, así como las especificidades de los aspectos técnicos, se delimitan según los criterios de financiación. Entre los programas y proyectos se mencionan:

a. El Programa Paraguayo para el Desarrollo de la Ciencia y Tecnología - PRO-CIENCIA es financiado con recursos del Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación del FONACIDE.

b. El Programa Nacional de Incentivo a los Investigadores (PRONII), implementada a partir del año 2011 con el objetivo de fortalecer y expandir la comunidad científica del país. Esta iniciativa busca fomentar la carrera del investigador en el Paraguay, mediante su categorización, evaluación de su producción científica y tecnológica, así como a través del otorgamiento de incentivos económicos.

Se definen como áreas de las ciencias para la categorización en el PRONII:

Ciencias Agrarias, Naturales y Botánica

Ingenierías y Tecnologías, Matemática, Informática, Física

Ciencias de la Salud, Biología Animal y Química

Ciencias Sociales y Humanidades

c. El Programa de Apoyo al Desarrollo de la Ciencia, Tecnología e Innovación, con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo - BID, consiste en un préstamo suscrito con el Gobierno del Paraguay en fecha 10 de abril de 2006, ratificado por Ley No. 3405 del Poder Legislativo de la Nación en fecha 26 de diciembre de 2007.

Sus principales componentes son:

1) El financiamiento de: Proyectos de Investigación, con la participación de universidades, centros académicos, laboratorios y centros de investigación públicos y privados, por un lado, y de Proyectos de Innovación Tecnológica,

dirigidos a empresas, con la participación de instituciones públicas y privadas de apoyo al desarrollo del sector productivo, por el otro;

2) El fortalecimiento de postgrados nacionales,

3) El otorgamiento de becas de estudios de postgrado en el país, de corta duración para formación no conducente a títulos y apoyos complementarios para estudiantes de postgrado con estadía en el extranjero

4) Acciones de fortalecimiento y articulación del Sistema Nacional de Innovación (SNI) del Paraguay.

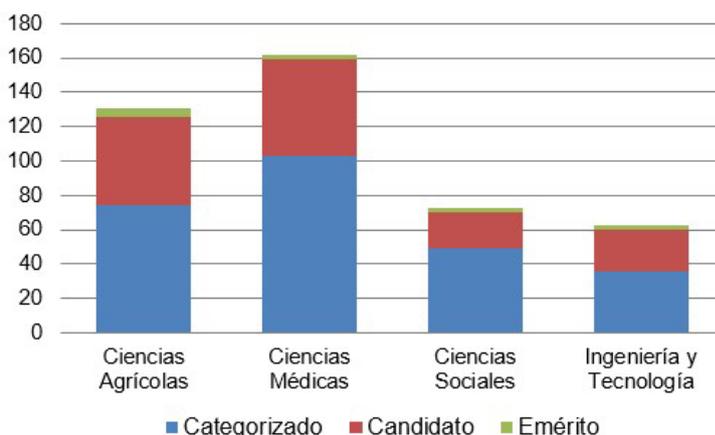
d. Proyecto Desarrollo Tecnológico, Innovación y Evaluación de Conformidad (DETIEC). Este proyecto del CONACYT se encuentra financiado por el Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), aprobado por Decisión del Consejo Mercado Común del MERCOSUR CMC N° 10/2009 y comunicado por el Ministerio de Hacienda según Nota N° 1930 del 7 de agosto de 2009.

e. El Programa de Innovación en Empresas Paraguayas – PROINNOVA del CONACYT fue aprobado por Ley N° 5880/2017, con el objetivo de contribuir a la mejora de la productividad de la economía paraguaya fomentando el crecimiento de la inversión en investigación aplicada e innovación, y aumentando la cantidad y calidad del capital humano avanzado para la innovación.

Se observa que el abordaje de la ciencia y la tecnología en la educación superior en el Paraguay es sistemático– comprendido, aprendido y replicado a partir de los enfoques y las orientaciones del CONACYT, generalmente sujeta a los lineamientos de este organismo. Ciertamente, el sistema científico en la educación superior está centrado en los lineamientos del CONACYT y estrictamente direccionado por una lógica de producción técnico- científico que, por su vez, se adecuan a las exigencias académicas internacional. Estas exigencias valorizan las actividades científicas a partir de las producciones académicas, tales como las publicaciones; la formación académica y las producciones de patentes tecnológicos. A los efectos de valorizar se han establecidos áreas de investigaciones y categorías de los investigadores.

En el informe del año 2017, el CONACYT declara 429 investigadores categorizados en el PRONII, que se pueden clasificar por área de la ciencia.

Gráfico N° 4: Investigadores clasificados como categorizados, candidatos y eméritos, por el PRONII, según área de la ciencia, en 2017.



Fuente: (Consejo Nacional de Ciencias y Tecnologías, 2017).

Por lo que respecta al financiamiento, los fondos son provenientes de recursos públicos, de universidades y empresas privadas, organizaciones sin fines lucro, fondos del extranjero, y otros. Estos aportes están directamente relacionados a proyectos de investigaciones que tengan pertinencia con las necesidades e intereses de estas organizaciones.

Tabla N° 5. Inversión en Actividades de Ciencia y Tecnología (ACT) por fuente de financiamiento: Actividades Científicas (AC) e Investigación y Desarrollo (ID). Años 2014 y 2015.

| Periodos | Año 2014 | | | | Año 2015 | | | |
|---|-------------------------|-------|-----------------------|-------|--------------------------------------|-------|-----------------------|-------|
| | millones de guaraníes | | millones de guaraníes | | millones de guaraníes | | millones de guaraníes | |
| | Actividades Científicas | % | I+D | % | Actividades de Ciencias y Tecnología | % | I+D | % |
| 1. Financiación Pública | 220.207,32 | 51,08 | 97.463,14 | 68,46 | 257.044,00 | 50,03 | 133.271,59 | 73,09 |
| 2. Empresas | 5.499,22 | 1,28 | 392,80 | 0,28 | 5.849,75 | 1,14 | 509,75 | 0,28 |
| 3. Universidades Privadas | 127.982,23 | 29,69 | 4.129,91 | 2,90 | 170.174,54 | 33,12 | 3.743,67 | 2,05 |
| 4. Organismos Privados Sin Fines Lucro | 14.824,07 | 3,44 | 5.898,14 | 4,14 | 17.894,25 | 3,48 | 7.571,64 | 4,15 |
| 5. Extranjero | 42.020,24 | 9,75 | 23.358,98 | 16,41 | 32.181,09 | 6,26 | 18.840,38 | 10,33 |
| 6. Otros | 20.595,77 | 4,78 | 11.118 | 7,81 | 30.665,76 | 5,97 | 18.396,39 | 10,09 |
| 7.Total de inversión | 431.128,84 | 100 | 142.361,27 | 100 | 513.809,39 | 100 | 182.333,42 | 100 |

Fuente: (Consejo Nacional de Ciencias y Tecnologías, 2016)

La promoción y la financiación a las investigaciones científicas, básicamente, están sustentadas por la política del CONACYT. Según datos del Informe de Gestión del CONACYT, año 2017, se tuvo un desembolso de 142 mil millones de guaraníes de un total de 200 mil millones de guaraníes presupuestados.

Los aspectos más importantes y reconocidos, tanto a nivel internacional como nacional para evaluar el impacto del conocimiento científico - que es central en los lineamientos del CONACYT, es la publicación de artículos y libros, participación en congresos y las citas en revistas indizadas. Así también, se destacan la habilitación de patentes tecnológicos. En

su conjunto, son estos aspectos puntuados que llevan a valorizar el perfil del investigador y, por ende, a categorizar en el rango establecido.

Inversión en la Educación Superior

Las instituciones de educación superior son creadas por ley y gobernadas, según el caso, por un rector o director. En cuanto al financiamiento del sistema de educación superior, las universidades públicas tienen autarquía financiera. En lo que respecta al gasto total en las IES ha variado en sentido creciente entre los periodos 2010- 2015, según datos del Banco Central del Paraguay y del Ministerio de Hacienda. A continuación se presenta la tabla de gastos aprobados para las universidades nacionales y que se instrumentan a través del Presupuesto General de la Nación del periodo 2010 al 2015. Asimismo, se presenta el porcentaje de variación por año, el porcentaje del presupuesto asignado sobre el total presupuestado y el porcentaje del PIB de los años disponibles.

Gráfico N° 5: Presupuesto General de la Nación. Presupuesto de Gastos Universidades Públicas



Fuente: Ministerio de Hacienda. Disponible en: <http://www.hacienda.gov.py/web-presupuesto>

En términos numéricos, la situación de la inversión en ciencia y tecnología ha tenido un avance notorio en los últimos diez años que se refleja en los montos destinados para las actividades de investigación, sean, las correspondientes a investigadores o centros de investigaciones.

Tabla N° 6: Evolución de la Inversión en Investigación y Desarrollo (I+D) en relación al Producto Interno Bruto (PIB).

| Inversión | 2001 | 2005 | 2008 | 2011 | 2012 | 2014 | 2015 |
|---|--------|--------|--------|--------|--------|---------|---------|
| Inversión en I+D (en millones de Gs.) | 23.367 | 40.403 | 44.179 | 59.656 | 95.948 | 142.361 | 182.333 |
| Inversión en I+D con respecto al PIB (porcentaje) | 0,09% | 0,09% | 0,06% | 0,06% | 0,09% | 0,10% | 0,13% |

Fuente: (Consejo Nacional de Ciencias y Tecnologías, 2016)

Tabla N° 7: Evolución de la Inversión en Investigación y Desarrollo (I+D) por tipo de investigación (en millones de guaraníes).

| Tipo de investigación | 2001 | 2005 | 2008 | 2011 | 2012 | 2014 | 2015 |
|----------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|---------|
| Investigación básica | 3.762 | 4.719 | 7.068 | 9.192 | 11.401 | 15.456 | 24.937 |
| Investigación aplicada | 12.700 | 30.752 | 34.575 | 37.623 | 68.255 | 101.986 | 133.260 |
| Desarrollo experimental | 6.905 | 4.930 | 2.535 | 12.840 | 16.292 | 24.919 | 24.137 |
| Total (en millones de Gs.) | 23.367 | 40.401 | 44.178 | 59.655 | 95.948 | 142.361 | 182.333 |

Fuente: (Consejo Nacional de Ciencias y Tecnologías, 2016)

Según los datos proporcionados por el CONACYT se puede observar el pronunciado aumento de estudios - trabajos de investigaciones- desarrollados a partir de las financiaciones direccionadas a las áreas delimitadas como líneas de investigación.

Según datos del CONACYT (2016), la inversión en el ámbito de Investigación y Desarrollo (I+D) en relación con el Producto Interno Bruto (PIB), indica que en el año 2014 fue de 0,10% y en 2015 fue de 0,13%, registrando un aumento de 0,03% en este periodo. La inversión total en Ciencia y Tecnología (CyT) por habitante ascendió de USD 4,73 a USD 5,16 en el bienio 2014-2015.

Tabla N° 8: Distribución de gastos en función a las actividades de las Universidades Nacionales. Años 2014 y 2015

| Actividades | Año 2014 | | Año 2015 | |
|---|-----------------|-------|-----------------|-------|
| | Millones de Gs. | % | Millones de Gs. | % |
| 1. Enseñanza y formación + Servicios de CyT | 55.903 | 4,03 | 56.082 | 4,01 |
| 2. Investigación y desarrollo experimental | 57.282 | 4,13 | 72.928 | 5,22 |
| 3. Otros | 1.274.910 | 91,85 | 1.267.972 | 90,77 |
| 4. TOTAL | 1.388.096 | 100 | 1.396.982 | 100 |

Fuente: (Consejo Nacional de Ciencias y Tecnologías, 2016)

Políticas de gratuidad universitaria

La llamada Ley N° 4758 del Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE) fue promulgada en el 2012, la misma destina el 30 % de los 300 millones de dólares anual provenientes de los excedentes de Itaipú, estos excedentes fueron gestionados por el equipo del Presidente Fernando Lugo (2008-2011). El FONACIDE orienta los recursos hacia infraestructura para la Educación Básica y fondos de excelencia para investigación y becas administrados por el Consejo Nacional de Ciencias y Tecnologías (CONACYT), otorgadas para la financiación de I+D a través de convocatorias a Centros de Investigación y Universidades; además del programa de incentivos para Investigadores (PRONII).

Los recursos provenientes del FONACIDE constituyen en importantes medios para el fortalecimiento de las Universidades, pero con la centralización de las decisiones y los rigurosos criterios y la burocracia hacen que las universidades públicas recientemente creadas no

puedan acceder a los mismos con facilidad.

El Marco Legal

El marco legal de la educación superior está integrado por la Constitución Nacional (1992); la Ley General de Educación (1998) y la Ley de Universidades (1993), con sus posteriores modificaciones, por la Ley 2.529/2006 y la modificación de esta última por la Ley 3.973/2009. También la integra, la Ley 2.073/2003, de creación de la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (ANEAES). Actualmente la ley que por la cual se rige la Educación Superior es la Ley 4995/2013. El objeto de la Ley es regular la educación superior como parte del sistema educativo nacional, definir los tipos de instituciones que lo integran, establecer sus normativas y los mecanismos que aseguren la calidad y la pertinencia de los servicios que prestan las instituciones que lo conforman, incluyendo la investigación.

La Constitución Nacional (1992). Para la Constitución “la finalidad principal de las universidades y de los institutos superiores serán la formación profesional superior y la investigación científica y la tecnológica, así como la extensión universitaria”. “Las universidades son autónomas. Establecerán sus estatutos y formas de gobierno y elaborarán sus planes de estudio de acuerdo con la política educativa y los planes de desarrollo nacional. Se garantizan la libertad de enseñanza y la de cátedra. Las universidades, tanto públicas como privadas, serán creadas por ley, la cual determinará las profesiones que necesitan títulos universitarios para su ejercicio. En el Artículo 104, también establece que será prevista por la ley, la constitución de los fondos para becas y otras ayudas, con el objeto de facilitar la formación intelectual, científica, técnica o artística de las personas, con preferencia de las que carezcan de recursos.

La Ley de Universidades, N° 136/1993 y su modificación por la Ley 2.529/2006

La Ley de Universidades (1993) fue aprobada y puesta en vigencia a un año de la sanción y vigencia de la nueva Constitución Nacional (1992), con anterioridad a la implementación de la reforma educativa de la educación escolar básica en el aula y cinco años antes de la Ley General de Educación (1998), por lo cual, nos parece pertinente presentarla en segundo lugar, después de la Constitución, aunque refiera sólo a un sector específico de la educación superior, como son las universidades. La elaboración y aprobación de la Ley de Universidades (1993), parece significar que los sectores involucrados en un proyecto de cambio en la universidad, dieron muestras de la intención de proponer alternativas a la política persecutoria, represiva y de escasa productividad heredada de la dictadura, así como a la carencia de autonomía para elegir a sus autoridades, pues los rectores eran nombrados por el Presidente de la República.

Becas de grado y posgrado

Paraguay cuenta con una Ley N° 4842 “que regula las becas otorgadas y/o administradas por el estado, modifica la estructura y funciones del nuevo Consejo Nacional de Becas y deroga la Ley N° 1397/99 “Que crea el Consejo Nacional de Becas”.

El objetivo de la presente Ley según se establece el art. 1º, es establecer las bases de un sistema nacional de becas que posibilite el acceso equitativo a las mismas y la permanencia en el sistema educativo y en la formación académica, intelectual, artística, deportiva, científica o investigativa de estudiantes de escasos recursos económicos. (Aguilera, 2017) Su ámbito de aplicación, establecida en el art. N° 2º, menciona que la Ley se aplicará específicamente a las becas otorgadas por cualquier organismo o entidad del Estado, tanto de la Administración Central como de la Descentralizada, incluyendo las otorgadas por las Municipalidades, los Gobiernos Departamentales y las Entidades Binacionales, así como las concedidas por Estados Extranjeros u Organismos Públicos Internacionales, siempre que las mismas sean canalizadas a través del Gobierno paraguayo.

En cuanto al carácter, duración y cobertura, las becas constituyen un beneficio personal e intransferible del becario, en caso de ser otorgadas por ciclos lectivos, serán renovables en cada inicio del ciclo lectivo, siempre y cuando el beneficiario acredite que se mantiene en las condiciones que determinaron su otorgamiento. Las becas otorgadas a nivel nacional, deberán cubrir los costos de estudio, alimentación y movilidad. En el caso de becas otorgadas al exterior deberán cubrir costos de estudio, alimentación y movilidad, pasaje, seguro médico y gastos de residencia cuando estos últimos sean requisitos obligatorios para el acceso y permanencia en el lugar que usufructúe la beca, siempre que estas hayan sido gestionadas por el Estado Paraguayo. (Ley n° 4842. art. 4º). (Aguilera, 2017)

Consejo Nacional de Becas.

En el capítulo III de la Ley N° 4842, establece que el Consejo Nacional de Becas es el órgano dependiente del Ministerio de Educación y Cultura, encargado de diseñar políticas, administrar, asignar, fiscalizar y evaluar todas las becas otorgadas por órganos de la Administración Pública, tanto de la Administración Central como de la Descentralizada, de las Entidades Binacionales, de los gobiernos Municipales o Departamentales, así como las solventadas por otros Estados u Organismos Públicos Internacionales, que se canalicen a través del Gobierno paraguayo (Aguilera, 2017).

Tiene como finalidad garantizar el acceso equitativo de las becas existentes, a estudiantes que hayan obtenido un alto rendimiento académico y carezcan de los recursos económicos necesarios para iniciar o proseguir sus estudios de Educación Media y Educación Superior.

Fondo Nacional de Becas

El art. 26 de la Ley 4842, hace referencia a la creación del Fondo Nacional de Becas. Este fondo es destinado al financiamiento de los programas de becas, a su registro, a la identi-

ficación de las prioridades nacionales de carreras de grado y postgrado y a su difusión, así como a los demás gastos que disponga el Consejo Nacional de Becas y que sean imprescindibles para el cumplimiento de la Ley N° 4842.

El Fondo Nacional de Becas, formará parte del presupuesto general de gastos del Ministerio de Educación y Cultura, y representará al menos el 2 % (dos por ciento) del monto total asignado a dicho Ministerio (Aguilera, 2017).

Cuadro N° 2: Entidades otorgantes de becas en Paraguay, según cobertura

| N° | Entidades Nacionales | Cobertura | Nivel |
|----|--|------------------------------------|-------------------|
| 1 | Ministerio de Educación y Ciencias | Nacional | Universitario |
| 2 | Secretaría de la Juventud | Nacional | Universitario |
| 3 | Entidad Binacional Itaipú | Nacional | Universitario |
| 4 | Entidad Binacional Yacyretá | Zona de influencia | Universitario |
| 5 | BECAL | Internacional | Postgrado |
| 6 | Secretaría Técnica de Planificación(STP) gestión de becas al extranjero | Internacional (según convenios) | Postgrado |
| 7 | Universidades Públicas y Privadas con gestión a través de convenios de movilidad | Internacional | Grado y Postgrado |

Fuente: Elaboración Propia

Secretaría Nacional de la Juventud

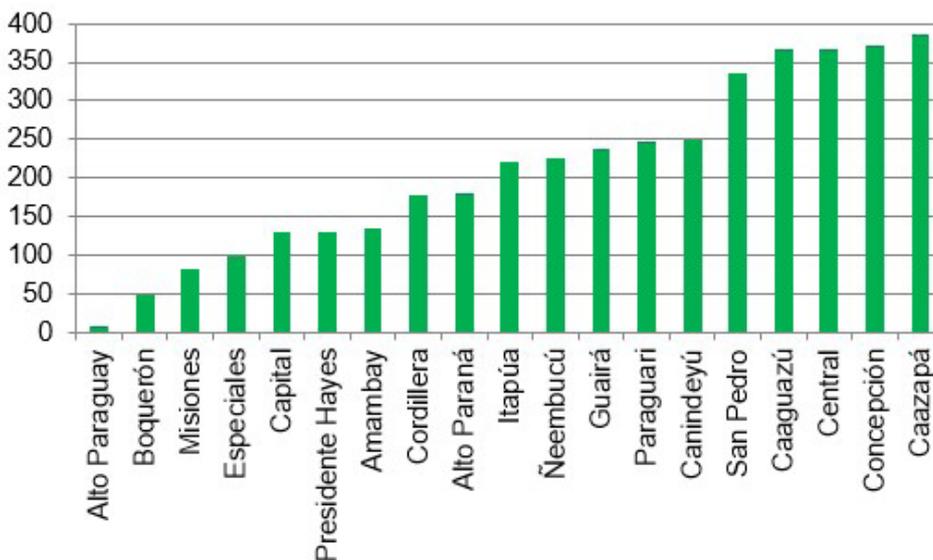
La Secretaría Nacional de la Juventud, es una de las instituciones que otorga becas de estudios, la misma fue creada por decreto N° 262/13. Para la otorgación de becas, cuenta con un reglamento de becas juventud 2018. El presente Reglamento entró en vigencia a partir del 16 de enero del 2018, pudiendo hacerse modificaciones y actualizaciones por el mismo instrumento legal (SNJ, 2018).

Los 4.000 jóvenes beneficiados con las Becas Juventud en el año 2018, recibieron por parte del Banco Nacional de Fomento las tarjetas de débito de ayudas económicas para el estudio. El equipo de la Secretaría Nacional de la Juventud (SNJ) recorrió los 17 departamentos para entregar el pago del programa.

Se realizó el primer desembolso de G. 1.000.000 a los beneficiarios, quienes deberán respaldar con documentaciones oficiales de sus respectivas casas de estudios el pago que hicieron con ese dinero, para poder recibir el segundo desembolso de la misma suma prevista para finales del mes de octubre.

Por primera vez con el programa se alcanzó una cifra récord de 4.000 beneficiarios teniendo en cuenta que el año anterior solo fueron entregadas 2.450 becas para los jóvenes del nivel universitario.

Gráfico N° 6: Becas de la Secretaría Nacional de la Juventud en Paraguay, por Departamento.



Fuente: Secretaría Nacional de la Juventud.

Becas Itaipú Binacional

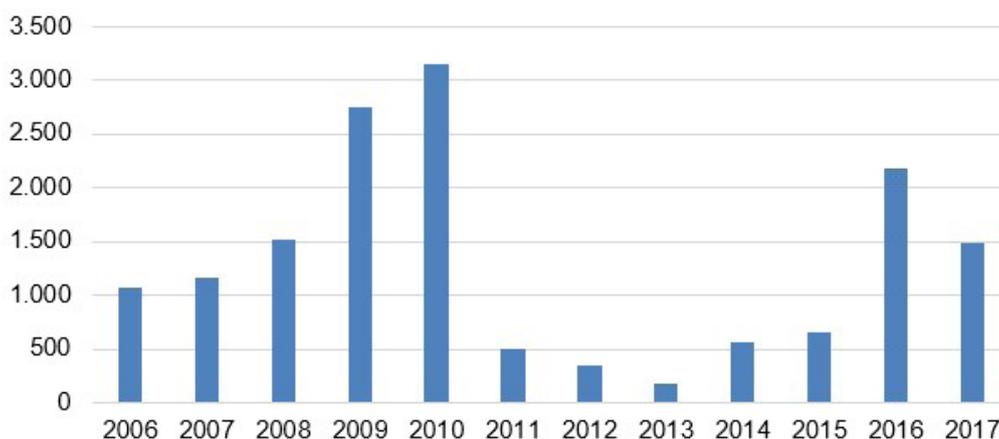
El Programa de Becas ITAIPU - Convocatoria 2019, busca apoyar la formación Terciaria, formación Técnica o de Mandos Medios y la formación en Idiomas de jóvenes paraguayos talentosos, pertenecientes a familias de escasos recursos económicos, de modo de ampliar sus oportunidades de mejora de la calidad de vida, propiciar su movilidad social y facilitar que desde el ejercicio profesional contribuyan al desarrollo sustentable de su comunidad y del Paraguay (ITAIPU, 2018).

Para cumplir con este objetivo general, desde el año 2006, la ITAIPU Binacional asiste financieramente a jóvenes recién egresados/as de la Educación Media, para cursar carreras Universitarias de Grado en universidades paraguayas. Desde esta Convocatoria 2019, el Programa de Becas incluirá adicionalmente carreras Técnicas o de Mandos Medios y cursos de Idiomas.

Dentro de dicho marco, este instrumento tiene por finalidad reglamentar la adjudicación de las becas, los derechos, las obligaciones y las atribuciones emergentes de la Convocatoria del año 2019 del Programa de Becas ITAIPU. La entrada en vigencia del presente Reglamento no tendrá efecto sobre los beneficios otorgados a los/as Becarios/as del Programa de Becas ITAIPU de Grado Universitario de convocatorias de años anteriores, las cuales seguirán rigiéndose por los reglamentos vigentes para cada una de tales convocatorias.

Para acceder a cualquiera de las becas de la ITAIPU, el interesado no debe ser beneficiario de ninguna otra beca de la Entidad (ITAIPU, 2018).

Gráfico N° 7: Becas de Grado Universitario adjudicados a Universidades Nacionales y Privadas en el Paraguay-Itaipú Binacional, para jóvenes de escasos recursos. 2006-2017



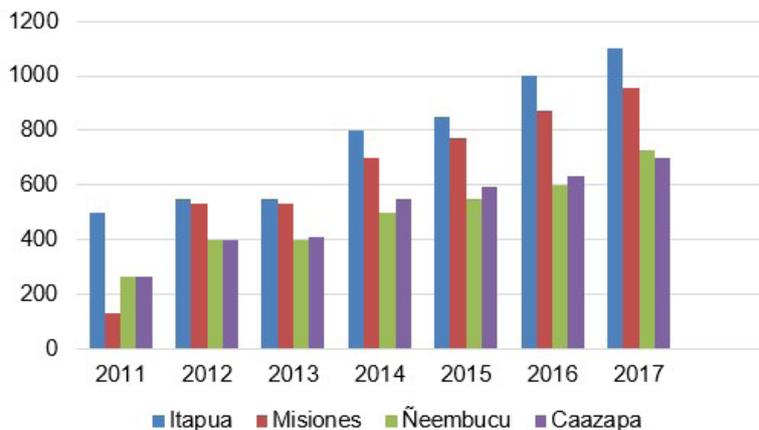
Fuente: Coordinación Becas Itaipu.

Becas Yacyretá

La Entidad Binacional Yacyretá (EBY) ha suscrito Convenio Marco de Cooperación con la Presidencia de la República del Paraguay, y ha celebrado actas complementarias con las distintas dependencias del Poder Ejecutivo para implementar acciones sociales prioritariamente a favor de los segmentos poblacionales más vulnerables del país.

A través del Ministerio de Educación y Ciencia se trabaja a favor de la comunidad educativa, asignando rubros a docentes de instituciones de enseñanza, y entrega de útiles y complemento nutricional para los alumnos. En tanto, las becas universitarias para jóvenes de escasos recursos se canalizan por medio de las Gobernaciones de los departamentos de Itapúa, Misiones, Ñeembucú y Caazapá, que forman parte de la región de confluencia de la EBY (EBY, 2018).

Gráfico N° 8: Becas Universitarias Yacyretá. Apoyo financiero a estudiantes de escasos recursos económicos. 2011-2017



Fuente: EBY, 2018

Becas de Postgrado

Programa Nacional de Becas “Carlos Antonio López”

Por resolución N° 19 de fecha 28 de abril de 2015, se prioriza y se aprueba el programa nacional de becas de postgrado en el exterior Don Carlos Antonio López, para el fortalecimiento de la investigación, la innovación y la educación.

Tiene como objetivo contribuir los niveles de generación y aplicación de conocimiento en las áreas de ciencia y tecnología, (BECAL, 2019) y en los niveles de aprendizaje en la educación a través del mejoramiento de la oferta del capital humano avanzado; además, propone el fortalecimiento de la investigación, la innovación y la educación mediante becas de estudios de entrenamiento y postgrado en el exterior.

Tabla N° 9: Número de becas de posgrado Becal, según tipo. 2017-2018.

| Tipos de beca | 2017 | 2018 |
|---|-------|-------|
| Doctorado para Investigadores en CyT | 75 | 125 |
| Maestría para Investigadores en CyT | 85 | 100 |
| Postdoctorados | 0 | 20 |
| Maestría para Profesionales en CyT | 228 | 266 |
| Maestría para Profesionales en otras áreas del conocimiento | 251 | 268 |
| Maestría para Profesionales en Educación | 177 | 272 |
| Entrenamiento Docente | 199 | 405 |
| Total | 1.015 | 1.456 |

Fuente: BECAL-CONACYT, 2018.

Un total de 669 becarios del Programa Nacional de Becas de Posgrado Carlos Antonio López (Becal) retornó al país, de los cuales el 86,4% (578) ya realizan actividades laborales en el sector público y el sector privado; mientras que el 13,6% (91) restante está en busca de opciones o acaban de retornar al país, según un informe oficial.

El Buscador de Talentos, creado en conjunto con el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación (Mitic), agiliza el contacto entre empleadores y becarios. Este proceso inicia durante el último semestre de clases. A su vuelta el becario debe presentarse a la oficina de Becal con sus documentos académicos dentro de 15 días hábiles y actualizar el sistema con información relativa a su situación laboral hasta cumplir con los cinco años de obligación de estadía en el país.

El Programa Nacional de Becas de Postgrado en el Exterior “Don Carlos Antonio López” ha becado durante el 2018 a 272 profesionales paraguayos de los componentes de investigación, educación e innovación en dos convocatorias autogestionadas, dos asistidas y dos con agencias (Fulbright y Chevening) sumando un total de 1.350 becarios que estudian en 27 países, en las 300 mejores universidades del mundo según los rankings internacionales (BECAL, 2019).

Políticas de ingreso a las universidades

En el Paraguay se puede mencionar tres formas de acceso a las universidades:

La primera es a través de un curso probatorio de ingreso de carácter eliminatorio, acceden a la universidad aquellos estudiantes que logran los mejores puntajes. Este sistema es utilizado en las universidades nacionales y privadas (Parra, 2012).

La segunda forma para acceder a la universidad consiste en la realización de un curso de Admisión de carácter no selectivo (Propedéutico), que generalmente tiene como objetivo dotar de conocimientos o competencias generales a los futuros universitarios. Este sistema de acceso se aplica generalmente en instituciones privadas y algunas universidades nacionales (Parra, 2012).

El tercer sistema de Admisión consiste en el acceso directo, en el cual el estudiante se inscribe directamente en la carrera que va a cursar.

Entre las condiciones que deben reunir para acceder a las universidades figuran: haber completado, aprobado y obtenido el título de Bachiller Nacional o el equivalente en el extranjero; presentar el título de Bachiller Nacional o equivalente en el extranjero, y el Certificado de estudios, visado y autenticado por el Ministerio de Educación y Cultura de la República del Paraguay (Parra, 2012). En el Paraguay se ha logrado importantes avances en cuanto a las oportunidades de acceso en los últimos años. Actualmente con la implementación de la Ley 4995 se ha reglamentado la habilitación de universidades y carreras en un intento de subsanar el descontrol en el subsistema. Se cuenta con universidades diseminadas en todo el territorio paraguayo, las universidades nacionales se encuentran en las capitales departamentales, y las universidades privadas se encuentran en lugares más recónditos del país, son en realidad las que tienen mayor cobertura y mayor cantidad de estudiantes. Asimismo, para facilitar el acceso existen organismos o instituciones que otorgan becas de estudios. Sin embargo, gran parte de los sectores de escasos recursos no puede aún acceder a los estudios superiores. Es importante considerar que las universidades nacionales no son totalmente gratuitas e implican cierto costo para los estudiantes.

Otro problema que se percibe en el país es la deserción o no culminación de la educación media de parte de muchos jóvenes, lo cual imposibilita cursar un estudio universitario. Por lo tanto, para mejorar el acceso a la educación superior, se requiere un esfuerzo desde los niveles inferiores (Parra, 2012).

Según el informe del Viceministerio de Educación Superior mencionado por Parra (2012) existen 300.000 jóvenes matriculados en universidades, con lo que no se llega al 5% de los que deberían estar cursando la educación terciaria, esto indica que un gran porcentaje de la población joven no está cursando un estudio superior.

Bibliografía

- Aguilera, R. (2017). Catálogo de Normas Legales vinculadas a la Educación Superior. ANEAES. (18 de diciembre de 2018). Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior. Obtenido de ANEAES: <http://www.aneaes.gov.py/v2/>
- Barreyro; De Camargo Hizume. (2018). El Paraguay y la acreditación de carreras de grado en el Mercosur. ECCOS-Revista Científica.
- BECAL. (22 de abril de 2019). Becas Carlos Antonio López. Obtenido de BECAL: <http://www.becal.gov.py/>
- Consejo Nacional de Ciencias y Tecnologías. (2016).
- Consejo Nacional de Ciencias y Tecnologías. (2017).
- Constitución Nacional del Paraguay. (1992). Constitución Nacional del Paraguay.
- Dirección General de Estadísticas Encuesta y Censo. (Julio de 2019). <https://www.dgeec.gov.py>
- EBY. (16 de Noviembre de 2018). Entidad Binacional Yasyreta. Obtenido de Entidad Binacional Yasyreta: <http://www.eby.gov.py/>
- Elias, R. (2014). Análisis de la reforma educativa en Paraguay: discursos, prácticas y resultados. Buenos Aires: CLACSO.
- Florentín, F. (2009). Historia de la Educación Paraguaya en la Postguerra 1870 a 1820. Asunción: El Lector.
- ITAIPU. (2018 de agosto de 2018). Itaipu. Obtenido de Itaiù: <https://www.itaipu.gov.py/>
- López, M. (2010). LA DEMOCRACIA EN PARAGUAY. Un breve repaso sobre los partidos políticos tradicionales, el. Revista Enfoques • Vol. VIII • Nº 13 • pp. 89-106.
- Ministerio de Educación y Ciencias. (2012).
- Ministerio de Educación y Cultura. (2006).
- Molinier, L. (2016). El Derecho a la Educación y el Gasto Público de Paraguay. La importancia de los recursos del Fonacide y del Fondo para la Excelencia de la Educación e Investigación (FEEI). Asunción: SERPAJ.
- OEI. (2018). Sistemas Educativos Nacionales. Asunción: OEI.
- Ortiz, L. (2014). La educación en su entorno. Sistema educativo y políticas públicas en Paraguay. Asunción: CADEP. ILAIPP.
- Paglialunga de Watzlawik, M. V. (2012). De la Autonomía a la Dependencia. Asunción: Servilibro.
- Parra, O. (2012). Los sistemas de acceso, normativas de permanencia, y estrategias de tutoría y retención de estudiantes de educación superior en Paraguay - INFORME NACIONAL. Asunción.
- Rodolfo Elías, P. M. (2014). Investigaciones sobre la introducción de las TIC en las escuelas y su impacto en el aprendizaje. Asunción: CADEP/ILAIPP.
- Rodríguez, J. C. (2012). Las universidades: Una aproximación al contexto, estructura y resultados. Asunción: CIIE-MEC.
- SNJ. (22 de setiembre de 2018). Secretaría Nacional de Juventud. Obtenido de Secretaria Nacional de Juventud: www.juventud.gov.py

CAPÍTULO 7



COORDINADORES:

Correa, Analía
Centro Universitario Regional del Este (CURE) - Universidad de la República
Domínguez, Ernesto
Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (FADU) - Universidad de la República

AUTORES:

Alberti, Florencia
Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (FADU) - Universidad de la República
Correa, Analía
Centro Universitario Regional del Este (CURE) - Universidad de la República
Domínguez, Ernesto
Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (FADU) - Universidad de la República
Mallada Natalia
Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (FADU) - Universidad de la República
Revetria, Marta
Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (FADU) - Universidad de la República
Varela, Alma
Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (FADU) - Universidad de la República

Características del Uruguay

Uruguay es el segundo país más pequeño en extensión de América del Sur. Ubicado sobre el Río de la Plata y el océano Atlántico, es limítrofe con Argentina y Brasil. Su ubicación estratégica en el Cono Sur del continente es un factor que favorece su integración regional (Figura 1).

Además, Uruguay participa de varias organizaciones de países, destaca su condición de miembro fundador de las Naciones Unidas (ONU), de la Organización de los Estados Americanos (OEA), del Mercado Común del Sur (Mercosur), así como de otros organismos internacionales de gran relevancia.

Relieve, división política y administrativa

La superficie nacional de 176.215 km², se divide en diecinueve departamentos y 112 municipios, que configuran el segundo y tercer nivel de gobierno respectivamente.

Figura 1. Posición geográfica del Uruguay



Fuente: Grahan Bell, A., 2011

El relieve está caracterizado por su escasa altitud, extendiéndose en la mayor parte del país las penillanuras. Esta situación geográfica sumada a la vasta red vial interna habilita la amplia accesibilidad al territorio nacional, que se estructura de forma radio-céntrica, hacia y desde la capital.

Algunos aspectos económicos

Históricamente la producción estuvo basada en el sector agropecuario con énfasis en la ganadería y la agricultura y más recientemente la forestación es una de las principales

actividades productivas del país. En las últimas décadas otros sectores han aumentado su participación en la economía del país, como por ejemplo el Turismo. Desde 2003, la economía uruguaya muestra tasas de crecimiento positivas, con un promedio anual de 4.1% entre 2003 y 2018 (GBM, 2019).

El Banco Mundial (2019) distingue el exitoso tránsito del país hacia la reducción de la pobreza y la promoción de la prosperidad compartida, si bien enfatiza que a pesar de los logros obtenidos “una serie de limitaciones estructurales, particularmente en (...) la educación y formación de capacidades, pueden obstaculizar el avance hacia objetivos de desarrollo sostenido” (GBM, 2019).

Uruguay se posiciona tercero en Latinoamérica (siguiendo a Chile y Argentina) en el Índice de Desarrollo Humano (PNUD, 2018), índice que mide el avance nacional en tres dimensiones básicas del desarrollo humano, salud de sus habitantes, acceso a educación y nivel de vida digno.

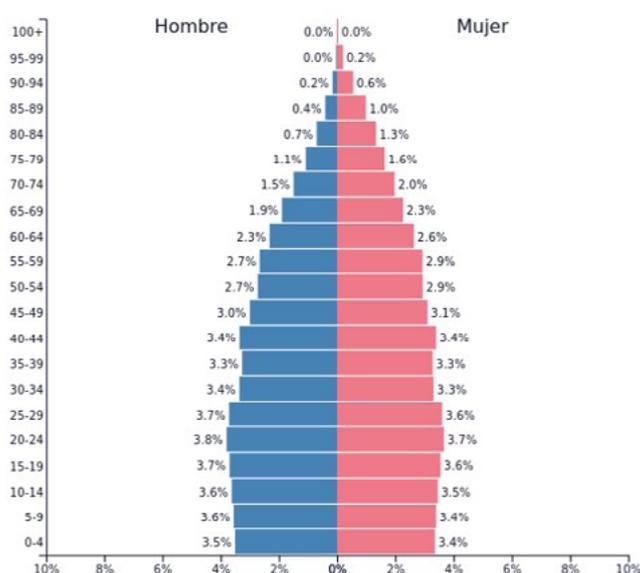
Características poblacionales

Según los datos del último censo nacional de población y vivienda realizado en 2011, la población de Uruguay es de 3.286.314 habitantes (INE, 2011), ocupando la décima posición entre los países de Sudamérica. Para dicho año cerca del 95% de su población residía en áreas urbanas, concentrándose 1.319.108 habitantes en la capital, Montevideo, cifra que trepa y llega casi al 57% del total, si se considera el área metropolitana capitalina.

En 2018 el país finalizó con una población de 3.449.299 personas, por lo que podemos considerarlo un país medio en cuanto a población se refiere. La población femenina es el 51,67% bastante superior a la masculina, que es del 48,33%.

Su saldo vegetativo es positivo, es decir el número de nacimientos supera al de muertes. La diferencia no es muy significativa, la tasa de natalidad no es muy elevada y la situación puede variar en los próximos años hasta llegar a un crecimiento cero y a un saldo vegetativo negativo posteriormente.

Gráfico 1. Pirámide de población del Uruguay



Fuente: Datos Macro, 2018

Pirámide de población en Uruguay: La distribución por edades de la población se asemeja a la de países europeos con una pirámide ensanchada en la edad avanzada, cuestión a considerar particularmente en términos de políticas educativas, migración altamente cualificada (MAC) y en particular de educación permanente (Mazzei, s/f).

Las históricas dinámicas demográficas de crecimiento macrocefálico de la capital, se han visto modificadas en las últimas décadas fundamentalmente a causa de la migración interna. De acuerdo con los datos de INE (2011), sólo seis departamentos muestran un saldo migratorio positivo en el último período intercensal. Tres de ellos, al sur del país, marcan un saldo migratorio positivo desde 1996 y el mayor crecimiento en el último período intercensal. Los restantes departamentos muestran tasas de crecimiento negativas, con crecimiento natural positivo que no logra compensar la migración interna.

Sistema Educativo

Uruguay posee el nivel de alfabetización más alto de Sudamérica (PNUD, 2018). Desde 2004 se observa una transformación en la asignación de recursos, en el marco de una coyuntura favorable a las exportaciones primarias que permitió, el aumento del gasto en educación. “El gasto público en enseñanza técnica en particular aumentó en forma notable a una tasa acumulativa anual de 14%, creciendo por primera vez desde 1985 a un ritmo mayor al de la enseñanza secundaria” (Hernández, Rey, Travieso, 2013).

En relación con la Educación terciaria se observa un amplio espectro de ofertas educativas que incluye, educación terciaria universitaria y no universitaria y formación en educación (Magisterio, Profesorado y Educación Social).

El Instituto Nacional de Estadística (INE) en 2017, identifica y detalla los tres niveles identificables de la educación terciaria en Uruguay:

0 - “Educación terciaria no universitaria, este nivel y modalidad tiene por objeto profundizar y ampliar la formación en alguna rama del conocimiento. Incluye, en materia de oferta pública, los cursos y carreras terciarias no universitarias del Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP) de Administración Nacional de Enseñanza Pública (ANEP), de las Escuelas Militar, Militar de Aeronáutica y Naval (todas dependientes del Ministerio de Defensa), de la Escuela Nacional de Policía (dependiente del Ministerio del Interior) y de la Escuela Municipal de Arte Dramático (dependiente de la Intendencia Municipal de Montevideo). Las instituciones de tipo no universitario en el sector privado son los llamados Institutos de Enseñanza Terciaria no Universitaria, los que solicitan al MEC el reconocimiento del nivel académico adecuado de la enseñanza impartida y de los títulos expedidos por ellos, según pautas de valoración generalmente aceptadas en el ámbito

nacional e internacional.

1 - Formación en educación, este nivel y modalidad tiene por objeto la formación de maestros, maestros técnicos, profesores, profesores de educación física y educadores sociales, así como de otras formaciones que el sistema social requiera, como enseñanza terciaria universitaria. Incluye, en materia de oferta pública, los cursos y carreras terciarias de formación en educación (Instituto de Formación Docente. IFD; Centro Regional de Profesores. CERP; Instituto de Profesores "Artigas", IPA; Instituto Normal de Enseñanza Técnica, INET e Institutos Normales de Montevideo, IINN), todos dependientes del Consejo de Formación en Educación (CFE) de la Administración Nacional de Enseñanza Pública (ANEP).

2 - Educación terciaria universitaria, la educación terciaria universitaria se encuentra dirigida a la formación en producción y reproducción de conocimiento en sus niveles superiores, integrando los procesos de enseñanza, investigación y extensión. Conduce a la obtención de títulos de grado (CINE 6) y postgrado (CINE 7 y 8) (especialización, diplomados, maestrías o doctorados). En la órbita pública, las instituciones que ofrecen cursos de nivel terciario universitario son la Universidad de la República (UdelaR) y la Universidad Tecnológica (UTEC)" (INE, 2017).

Caracterización Histórica del Sistema Educativo Uruguayo

Según registros históricos de la ANEP y UdelaR (2000) en 1830, año de la Jura de la Constitución, en Uruguay funcionaban sólo tres Escuelas de Educación Primaria en la ciudad de Montevideo. Sobre 1833, se creó un Proyecto de Ley que habilita siete cátedras de conocimiento libres, lo que se posiciona como el primer antecedente para la creación de la Universidad Mayor (actualmente UdelaR). Hacia el año 1836 ya funcionaban autónomamente las Cátedras de Filosofía, Matemática, Derecho Civil, Teología, Moral y Dogmática en el Uruguay. En 1838 se crea la Universidad Mayor de la República y para el año 1839 ya se contaba con un total de seis Escuelas Públicas de Primaria en todo Montevideo (Torres, 2000).

Casi 20 años después, en 1848 se dicta el Decreto Reglamentario de Enseñanza Primaria, que establece que el Instituto de Instrucción Pública a cargo del Estado, será encargado de administrar la enseñanza pública del país y un año después (1849) se instala la Universidad de la República, derivada de la Universidad Mayor. Para el año 1851, se había aumentado a 14 el número de escuelas públicas, con un total de 700 estudiantes.

En la década de 1860 existía un único Liceo (Enseñanza Media) en Montevideo y en este año es que ya se visualizaban tres niveles de Educación, en ésta década comienza el primer Colegio exclusivo para niñas, ingresando a la alfabetización el género femenino, ya que hasta ese entonces la educación pública era casi exclusivamente para hombres. También en esa década se crea la Junta Económica Administrativa de Montevideo que crea la Escuela Normal, que tiene como finalidad la formación de los Maestros/as de Enseñanza. En esta época comienza lo que se denominó la Reforma Vareliana, que plantea el carác-

ter obligatorio de la asistencia a nivel escolar, así como la gratuidad y posteriormente se incorporará el principio de laicidad. Por ser una reforma tan importante para la educación pública, más adelante, se destinó un apartado específico para profundizar en ella. (Torres, 2000).

Sobre 1865, funcionaban 196 escuelas, de las cuales 62 estaban situadas en Montevideo, con un total de 9.070 estudiantes. Además, reciben el Título los primeros Maestros Nacionales egresados de la Escuela Normal.

Respecto a la Educación Superior, en la década de 1870, se crea la Facultad de Medicina, la Escuela Politécnica se transforma en la Facultad de Ciencias Físico-Químicas y se crea también la Biblioteca Pedagógica Central. Asimismo, se inaugura en Montevideo el Instituto Normal de Señoritas y en 1879 se establece a nivel de la enseñanza secundaria, la bifurcación de los bachilleratos según las carreras que deseen seguir posteriormente en la Universidad. En este año, se crea también la Escuela de Artes y Oficios, dejando antecedentes de lo que es hoy es, la Educación Técnica Profesional en el Uruguay (UTU) (MEC, 2014).

En la década de 1880 se inician los cursos en la Facultad de Matemática, con los estudios de Agrimensura, Arquitectura, y las ingenierías, Geógrafo, de Puentes, Caminos y Calzadas. Se crea el Museo de la Biblioteca Pedagógica y el primer Instituto de Enseñanza Técnica de carácter privado. Finalmente, se inaugura el Liceo Nacional, en la actual ciudad de Fray Bentos (Interior del País).

Para la siguiente década, cercana al nuevo siglo, surge la Escuela de Comercio, que funcionaba anexa a la Facultad de Derecho y se establece también el Instituto de Higiene Experimental dependiente de la Facultad de Medicina.

Para la llegada del nuevo siglo, en el país funcionaban 571 Escuelas Públicas y 344 Escuelas Privadas, con un total de 70.540 estudiantes.

Comenzado el nuevo siglo, se dicta una Ley que establece la obligatoriedad de la enseñanza agropecuaria en las escuelas rurales y se crea la Escuela de Agronomía. Se instaura la Escuela de Nurses y la Comisión Nacional de Educación Física. En 1908 se dicta la primera Ley Orgánica de la Universidad de la República y se establece el Consejo Directivo de Facultad, con representación de los tres órdenes.

En el año 1912, la cantidad de estudiantes en las Escuelas de nivel primario tanto públicas como privadas, asciende a la suma de 139.336 estudiantes y en ese año se alcanza el 60% de alfabetización. A su vez, se promulgan dos importantes Leyes vinculadas a Educación Secundaria, una sobre la creación de la Universidad o Liceo para Mujeres y la segunda es la de creación de los Liceos Departamentales. En 1915, se crea la Facultad de Arquitectura y en 1919, surge el Liceo Nocturno.

La Constitución de la República de 1918 introduce el reconocimiento de los Entes Autónomos para la enseñanza, es decir que se le otorga a la enseñanza pública, el pleno gobierno de sus estudios, la elección de sus autoridades y el nombramiento y remoción de sus profesores y persona. En la Constitución se instaura que existirá un ente autónomo para administrar los servicios educativos de Secundaria y Primaria (ANEP) y un ente autónomo para administrar la Educación Superior (UdelaR).

En el año 1923, luego de realizado un censo escolar es posible ubicar un total de 1043 Escuelas Públicas que reciben a 117.431 estudiantes inscritos, siendo la asistencia media

de 88.215 estudiantes. Además, había 149 Escuelas Privadas con 18.082 inscritos, cuya asistencia media era de 14.134 estudiantes. En el año 1927, a nivel de Enseñanza Secundaria, funcionaban 5 Liceos en Montevideo, de los cuales uno era nocturno y 19 Liceos en el Interior del país.

A fines de la década de 1920, a nivel de la Educación Técnico Profesional, funcionaban 4 Escuelas en Montevideo y 9 en el Interior, recibiendo un total de 4.801 estudiantes en todo el país. Se crea en esos años, la Facultad de Odontología, la Facultad de Química y Farmacia y la Facultad de Veterinaria. Al conmemorarse el centenario de la Independencia en el año 1930 se dicta una nueva Ley Orgánica de la Universidad de la República.

En el año 1942 un total de 12.000 estudiantes concurren a establecimientos de Enseñanza Secundaria en todo el país; a nivel de Educación Técnica, ese año la Escuela Industrial cambia de denominación y pasa a llamarse hasta la actualidad, Universidad del Trabajo (U.T.U.).

Además, en los años 40 la Escuela de Bibliotecología es incorporada a la Universidad de la República y se crea la Facultad de Humanidades y Ciencias, se aprueba el Estatuto del Profesor con la denominación de los escalafones docentes y en 1951 es creado el Instituto de Profesores Artigas (IPA) para la formación de profesores de secundaria, administrado por la ANEP.

Hasta la Constitución del año 1950, se establecía que era obligatoria la Enseñanza Primaria, en tanto que a partir de la reforma Constitucional de 1966 se introduce el Artículo 70 que amplía la obligatoriedad de la Enseñanza Primaria y agrega la Enseñanza Media, Agraria, o Industrial.

La Constitución del año 1952, luego de ratificar la autonomía de los entes de enseñanza Primaria, Secundaria y U.T.U., consagra el cogobierno para la Universidad de la República, gobernada por los Profesores, Estudiantes y Egresados de dicha organización. En 1958, le otorga la máxima autonomía financiera a la Universidad de la República cuando se dictó la Ley Orgánica, actualmente en vigencia. En 1972 los entes autónomos de Primaria, Secundaria, U.T.U., (excepto la Universidad) se nuclean en un nuevo ente autónomo que se va a llamar CO.NA.E (Consejo Nacional de Educación).

Cabe destacar que los cambios introducidos en esta época en la UdelaR, se logran a partir del movimiento latinoamericano originado por la Reforma Universitaria de Córdoba, Argentina, de 1918, movimiento de proyección juvenil para democratizar la universidad y otorgarle un carácter científico, que se inició con una rebelión estudiantil en la Universidad Nacional de Córdoba de Argentina y que se extendió entre marzo y octubre de 1918, durante el cual se produjeron violentos enfrentamientos entre reformistas y católicos. Su fecha simbólica es el 15 de junio de 1918, momento en el cual los estudiantes irrumpieron en la Universidad para impedir que se consumara la elección del rector que sostendría la situación tal como estaba hasta entonces y declararon una segunda huelga general. Esta lucha no fue ajena a los estudiantes de la UdelaR que también reclamaron sus derechos, logrando años más tarde plena autonomía en la Universidad (MEC, 2014).

En 1973 es cuando la crisis institucional por la que atravesaba el país va a manifestarse con total intensidad e impactar en todos los niveles de educación. En este año, se suceden una serie de acontecimientos de índole político, que culminan el 27 de junio de 1973, con la

disolución de las Cámaras (Parlamento) y se instaura una dictadura que duró 12 años. El 28 de octubre de ese año, después de una explosión ocurrida en la Facultad de Ingeniería, es intervenida la Universidad siendo detenidas y destituidas todas sus autoridades. El período de facto concluyó en 1985 donde fueron reinstauradas las autoridades nacionales, por medio del sufragio y también las instituciones educativas volvieron a ejercer su autonomía, sin embargo, los entes autónomos no lograron toda la autonomía que habían adquirido antes de la Dictadura Militar.

Cabe señalar que, en el año 2008, se promulga la Ley de Educación 15.739, que sustituye la Ley 14.101 de 1972, que rigió durante el régimen de facto. Esta nueva ley prolonga su validez hasta nuestros días y regula básicamente lo que es la educación no universitaria, aunque tiene algún capítulo referido a la Universidad de la República.

Hacia el final del régimen de facto y ya vislumbrándose una apertura, en el año 1984 se dictó una norma por el cual se reconocía la Universidad Católica (UCUDAL) al amparo del Decreto de Universidades Privadas (MEC, 2014).

Otra norma importante a subrayar en esta época es la asistencia económica al estudiante del subsistema educativo formal y público de 1984. Reglamento que estableció un fondo, administrado por la Comisión Nacional de Becas, cuyo destino era el otorgar becas de estudio en todo el territorio nacional a favor de estudiantes, cuya condición económica así lo requiera, para la realización de los cursos regulares en la enseñanza básica, media y universitaria, esta norma destaca como política de inclusión educativa para el Uruguay.

En 1988 el Consejo Directivo Central de la ANEP aprobó la reforma curricular del Instituto de Profesores Artigas, institución que tiene a su cargo la formación de docentes para la enseñanza media en Montevideo.

Desde 1990 ya funcionan las denominadas “Escuelas de Tiempo Completo”, propuestas educativas distintas a las tradicionales con extensión horaria de 8 horas. En este tiempo el Consejo Directivo Central de la ANEP aprueba la creación de la “Dirección General de Educación de Adultos”, que permitirá regular la educación formal y no formal de personas adultas trabajadoras. En las siguientes décadas surgen varias universidades o institutos universitarios privados, actualmente son cinco las universidades privadas en el país y finalmente ANEP, prioriza la educación inicial estableciendo niveles obligatorios de 4 y 5 años (MEC, 2014).

Otro de los avances, ya en la década del 2000 es la creación del Plan Ceibal, respectivamente en 2007, “como un plan de inclusión e igualdad de oportunidades con el objetivo de apoyar con tecnología las políticas educativas uruguayas. Desde su implementación, cada niño que ingresa al sistema educativo público en todo el país accede a una computadora para su uso personal con conexión a Internet gratuita desde el centro educativo. Además, Plan Ceibal provee un conjunto de programas, recursos educativos y capacitación docente que transforma las maneras de enseñar y aprender” (CEIBAL, 2007).

Complementariamente en 2015, se crea el Plan Ibirapitá que “es un programa que promueve la inclusión de jubilados de todo el país. Para ello, entrega de forma gratuita una tablet con una interfaz especialmente desarrollada para ser intuitiva y amigable para sus destinatarios. Realiza, además, talleres de capacitación y pone a disposición el soporte necesario para que la experiencia de uso sea exitosa” (IBIRAPITÁ, 2015).

En 2008, se votó la Ley General de Educación (Nº 18.437) donde se establece que “el Estado articulará las políticas educativas con las políticas de desarrollo humano, cultural, social, tecnológico, técnico, científico y económico. También articulará las políticas sociales para que favorezcan al cumplimiento de los objetivos de la política educativa nacional” (Parlamento, 2008).

Por último, en 2012, se crea la segunda universidad pública, la Universidad Tecnológica del Uruguay (UTEC) que “es una propuesta de educación pública, de perfil tecnológico, que nace comprometida con la ampliación de la oferta terciaria universitaria en el interior de Uruguay, fomentando el vínculo con el medio productivo y la promoción del desarrollo social y cultural del país” (UTEC, 2012).

Reforma Vareliana

La Reforma Vareliana es la obra de reforma de la educación primaria realizada por José Pedro Varela, en 1876 en Uruguay, que estableció que la educación fuera gratuita, obligatoria y laica. La reforma se efectuó durante el gobierno dictatorial del Coronel Lorenzo Latorre, en los inicios de la época histórica definida como “militarismo”. La propuesta fue esencial en la historia uruguaya, pues desterró el predominio de la educación privada católica para una élite privilegiada y transformó a la enseñanza en un deber del Estado, abarcando la totalidad del pueblo.

José Pedro Varela llevó a la práctica las ideas de la Sociedad de Amigos de la Educación Popular, institución que él mismo fundara en 1868, junto con otros intelectuales de la época, como Elbio Fernández y Carlos María Ramírez. Pretendían subsanar las graves deficiencias del sistema vigente y fortalecer las instituciones sociales de la población sobre la base de una preparación intelectual básica. Desde los comienzos del Artiguismo, el incipiente Estado oriental trató de fundar escuelas públicas, pero la enseñanza primaria había estado básicamente a cargo de colegios religiosos y privados, a los que accedían solamente niños/as de la clase alta y media-alta del país, salvo algunas excepciones, mientras el grueso de la población estaba fuera del sistema educativo y era analfabeta. A ello se le sumó la disconformidad creciente de la intelectualidad liberal, con fuerte presencia de la masonería, sobre los contenidos de la enseñanza, aferrada a los principios dogmáticos de la Iglesia Católica. Existía, además, una notoria carencia de maestros/as preparados, de materiales de estudio y de locales escolares apropiados (MEC, 2014).

José Pedro Varela, era opositor al régimen militar liderado por Lorenzo Latorre, sin embargo, en 1876 aceptó el cargo de Director de “Instrucción Pública de la Junta Económico Administrativa de Montevideo” y dio comienzo a una formidable obra reformista que se extendió entre 1876 y 1879 y que transformó hondamente, no sólo el sistema de enseñanza, sino al país. La gratuidad y la obligatoriedad anunciaban un crecimiento exponencial del alumnado. Un decreto de agosto de 1877 creó un impuesto para financiar la reforma educativa y otro estableció la Dirección y Administración General de Correos, cuyas rentas se destinaron al mismo fin. El 23 de septiembre de 1877 se aprobó el Decreto-Ley de Educación Común, que prescribió el régimen de concursos para la designación de los maestros y su promoción en la carrera; estableció que todo niño/as entre 8 y 14 años de edad debía

concurrir obligatoriamente a dicha escuela y se prohibió la actuación política de los inspectores. Por otras disposiciones legislativas se fijaron las condiciones de admisión de los estudiantes en las escuelas que pasaron a ser mixtas, se reglamentó el acceso a la carrera docente, los programas de enseñanza, se organizó el sistema de exámenes y se prohibió rigurosamente toda clase de castigos corporales a los estudiantes, admitidos hasta entonces liderados por Francisco Bauzá, protestaban por su insuficiencia y objetaban la idoneidad de los maestros para enseñar religión (Torres, 2000).

El mito del Uruguay democrático y culto (“La Suiza de América”), de gran parte del siglo XX, complementado por la aplicación del Batllismo fue, en alta proporción, un producto de la Reforma Vareliana. Ésta no estuvo, desde luego, ajena a las críticas, polémicas y detractores, tanto en su tiempo como en años posteriores, ya sea por la eliminación de la enseñanza religiosa como por la igualación acelerada que eliminó muchos aportes culturales de la inmigración.

Caracterización educativa de la población actual

El sistema nacional de educación del Uruguay se organiza principalmente con los siguientes componentes:

El Ministerio de Educación y Cultura (MEC), el cual tiene una Dirección de Educación que facilita la coordinación de las políticas educativas, donde funciona el Consejo Nacional de Educación No Formal (CONENFOR), el Consejo Coordinador de la Educación en la Primera Infancia (CCEPI) y el Consejo Consultivo de Enseñanza Terciaria.

La Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) que es un ente autónomo y le compete la educación inicial, primaria, media, técnica y formación en educación terciaria.

La Universidad de la República (UdelAR), que es un ente autónomo y se ocupa del 90% de la educación pública superior.

Los principios básicos de la educación en el Uruguay otorgados por la reforma vareliana, ya mencionados anteriormente que son la laicidad, la obligatoriedad y la gratuidad; los cuales convierten a la educación en un derecho garantizado constitucionalmente para todos los ciudadanos y ciudadanas.

Las trayectorias en que se conforma la educación formal son, Educación Inicial, de 3 a 5 años donde es obligatorio para los niños y niñas de 4 y 5 años; Educación Primaria, que atiende a niños y niñas a partir de los 6 años teniendo un ciclo de 6 años obligatorio; Educación Media que se organiza en, - Media Básica, Media Técnica y Media Rural. Y Media Superior que puede ser general o tecnológica. Finalmente, a nivel terciario existe la Educación Técnico-Profesional, la Educación Terciaria No Universitario (Formación del Profesorado) y la Educación Terciaria Universitaria.

La tasa de analfabetismo ha tendido a decrecer constantemente a largo plazo, actualmente (2018) es de 1,3% (2,1% en el área rural) y tenderá a descender con el recambio generacional. En cuanto a la cobertura, que es el análisis del porcentaje de individuos que acceden al sistema educativo, el 93 % de los niños y niñas de 4 años asisten a algún centro educativo, entre los 6 y los 11 años de edad la cobertura educativa es universal (próxima al 100%), entre los 12 y 14 es superior al 95%, luego de los 15 tiende a disminuir hasta que a los 22 años

3 de cada 10 individuos (36 %) asisten a un establecimiento educacional (PNUD, 2013).

Actualmente existe un aumento de cobertura y reducción de la brecha entre los quintiles extremos de ingresos. Por lo que podemos decir que la cobertura educativa ha mejorado a mediano plazo. En cuanto a la diferencia de cobertura entre mujeres y varones, entre los 5 y los 12 años de edad no registran diferencias relevantes. Sin embargo, a partir de los 16 años la asistencia de mujeres es cada vez mayor y se mantiene esta tendencia hasta que a los 22 años la brecha es de 8,6 puntos porcentuales. Considerando el porcentaje de población que ha finalizado cada ciclo podemos decir que en el 2018 un 97,4% de los individuos de 14 a 15 años concluyó su ciclo, un 72,1 % de los jóvenes de 17 a 18 años lo concluyó y un 42,5 % de los de 21 a 22 años lo hizo (PNUD, 2013).

En el Uruguay en el 2018, 8 de cada 10 jóvenes de 10 a 20 años estudian (75,8 %), más de la mitad de los jóvenes de esta edad solo estudian (65,9%), un 9,9% estudia y trabaja o busca trabajo, más de uno de cada 10 solo trabaja o busca trabajo (13,8%) y 1 de cada 10 (10,4%) no estudia, no trabaja ni busca trabajo. En cambio, en los jóvenes de 20 a 24 años en el mismo año, 4 de cada 10 estudian (37,1%), el 15,2% de todos los jóvenes de esta edad se dedica solo a estudiar, un 21,9 % estudia y trabaja o busca trabajo. Así también, 5 de cada 10 (52,0%) solo trabaja o busca trabajo y 1 de cada 10 no trabaja ni busca trabajo (10,9%). (PNUD, 2013).

Si nos referimos al máximo nivel educativo alcanzado por la población adulta uruguaya podemos decir que, la población de 25 o más años de edad que no supera secundaria completa como máximo nivel alcanzado y es menor aún para las personas de mayor edad; entre las personas de 25 a 29 años, más de 8 de cada 10 llegaron a la educación media (85,2 %), sin embargo, solo 3 de cada 10 personas con 70 o más años de edad lo hicieron (35,4 %). Podemos decir también que de las personas de 25 a 29 años de edad el 12,1 % tiene educación terciaria completa mientras las personas de 70 y más años de edad un 6,9 lo ha logrado. (PNUD, 2013).

Según datos de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) de Presidencia de la República, las mujeres obtienen mejores logros educativos que los varones. Entre 1990 y 2013 las mujeres superan a los varones en los años de estudio completados. Mientras las mujeres completan en promedio 11 años de educación, los varones logran 9.8 años. Si bien los años de educación tanto de varones como de mujeres han aumentado ligeramente en el período, la brecha entre varones y mujeres se ha mantenido prácticamente incambiada (Gráfico 2).

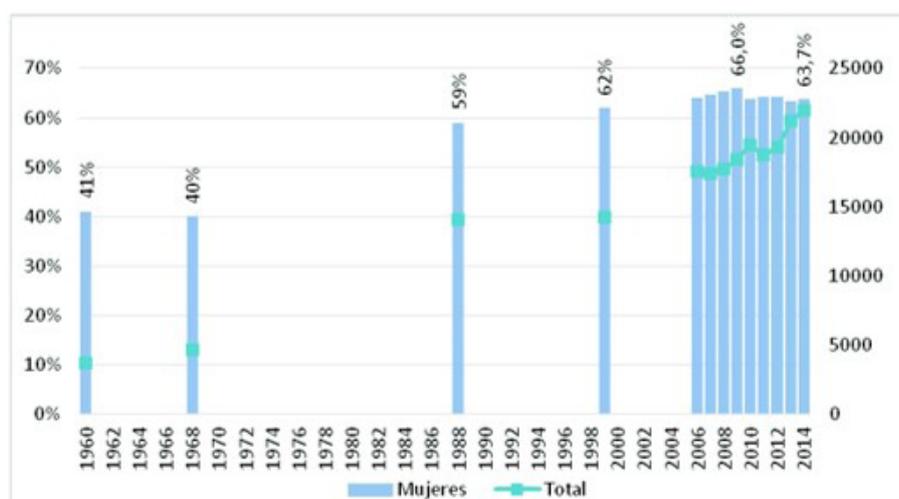
Gráfico 2. Años de estudio completados por la Población Económicamente Activa (PEA) de 15-64 años, por sexo y área. Uruguay, 1990-2013



Fuente: OPP, 2016.

A medida que aumenta los años de educación obtenidos por la población en Uruguay, se incrementa la brecha entre mujeres y varones, teniendo las mujeres mayores logros educativos. Esto es producto, sobre todo, del incremento del número de mujeres con estudios universitarios o terciarios, que es el grupo donde la brecha es más importante. Actualmente, la feminización de la matrícula universitaria es un rasgo típico del país. El aumento de la matrícula femenina en la universidad pasa de ser el 41% en 1960 a ser de 64% en 2014 (OPP, 2016). En la Universidad de la República, ingresaron 1.8 mujeres por cada varón en el período 2005-2014. Y esas cifras alcanzan a 2 mujeres por cada varón en el caso de los egresos, con lo que las mujeres, incluso, logran egresar más que los varones, con lo que logran mejores culminaciones de ciclo educativo (Gráfico 3).

Gráfico 3. Total, de Ingresos anuales y porcentaje de mujeres en el total de ingresos anuales a la Universidad de la República, 1960 – 2014



Fuente: OPP, 2016.

Financiamiento de la Educación Uruguaya

El financiamiento de la educación en Uruguay se estructura según dos modalidades diferentes, la que corresponde a la enseñanza pública y la correspondiente a la enseñanza privada. Ambas se mueven por sendas diferentes dado que la única subvención del estado está prevista en términos de exoneración de impuestos nacionales y municipales hacia la educación privada.

En el ámbito público la enseñanza pública superior, secundaria, primaria, formación docente y técnica del Uruguay son regidas por Consejos Directivos Autónomos, según lo dispone la Constitución de la República en su artículo 202.

Los organismos que administran la enseñanza con ese carácter de autónomos son la Universidad de la República, la Universidad Tecnológica y la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP).

- Gasto total en educación

Para calcular este gasto, se deben tener en cuenta los presupuestos que se ofrecen de los siguientes Ministerios, Entes de la Enseñanza e Intendencias:

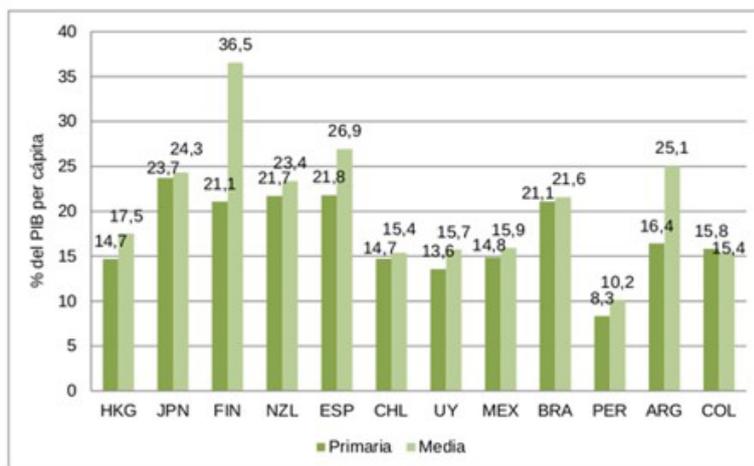
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA (en los Programas en que tiene acción directa sobre el Sistema Educativo).
- MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL (en los Programas que corresponden a la enseñanza militar en cada una de las tres armas, Ejército, Marina y Fuerza y Aérea).
- MINISTERIO DEL INTERIOR (en las Escuelas de Policía)
- MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PÚBLICAS (como contraparte en la ejecución de edificios escolares).
- ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE ENSEÑANZA PÚBLICA (en sus niveles primario, secundario, técnico y de formación docente).
- UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA (en la educación superior)
- UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA (en la educación superior)
- ENSEÑANZA PRIVADA (en sus niveles primario, secundario y superior)

Tomando en cuenta la comparación con el Producto Bruto Interno, el Presupuesto destinado a la educación pública corresponde al 5,2%, para el año 2018 (PNUD, 2013).

Cuando se considera el gasto público por estudiante con relación al PIB per cápita (Gráfico 4), la situación de Uruguay en la comparación internacional mejora relativamente al menos en lo que refiere a los gastos dirigidos a educación primaria y media, para los que es posible realizar la comparación.

En términos de gasto público relativo por estudiante, Uruguay se encuentra en una situación similar a la de Colombia, México y Chile. De los países de la región comparados, solamente Argentina y Brasil muestran un nivel de recursos públicos por estudiante de primaria y media (relativo a su capacidad económica) sustantivamente superior al de Uruguay (Gráfico 4).

Gráfico 4. Gasto público por estudiante como porcentaje del PIB per cápita. Comparación internacional en paridad de poder adquisitivo, año 2010.



Nota: educación media incluye secundaria (CES) y técnico profesional (CETP). Como no fue posible discriminar entre técnica media y terciaria, se incluye el gasto destinado a ambos niveles.

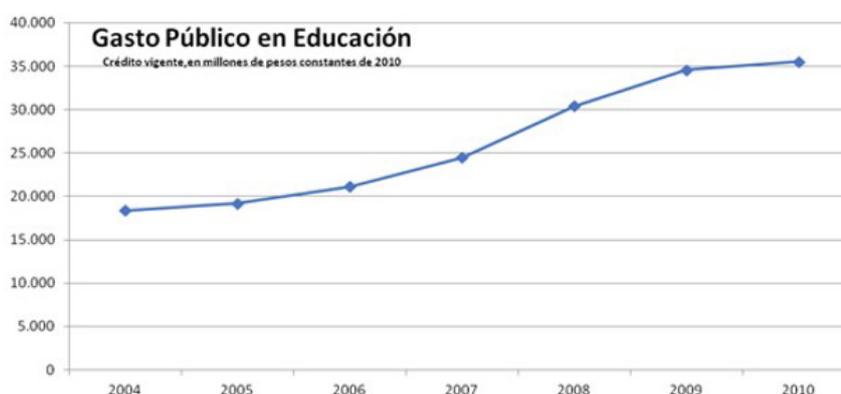
Nota: la paridad de poder adquisitivo se calcula convirtiendo los valores a precios corrientes a través del factor de actualización para el PIB. El ajuste se realiza para normalizar los distintos niveles de precios para la misma canasta de bienes entre países.

Fuente: ANEP, BCU, INE, MEF, UNESCO.

Gasto público en educación

Por otra parte, el gasto público en educación se ha incrementado constantemente, lo cual se puede observar en el Gráfico 5.

Gráfico 5. Gasto público en Educación, Uruguay, período 2004 - 2010



Fuente: Banco Mundial, 2011.

Por su parte, el financiamiento de la educación pública proviene de diferentes fuentes:

1. Recursos presupuestarios
2. Recursos extrapresupuestarios
3. Afectación de impuestos directa o indirectamente
4. Donaciones y Legados
5. Apoyo social al estudiante (aunque es un procedimiento de financiación indirecta)

1) Recursos presupuestarios

Son los que provienen de las Rentas Generales, es decir, los recursos que se nutren del Presupuesto Nacional. Los Entes Autónomos responsables de administrar la educación primaria, media y superior de la enseñanza (ANEP, Universidad de la República y Universidad Tecnológica) son quienes deben proyectar sus respectivos presupuestos, según lo dispone el artículo 220 de la Constitución de la República. El Poder Ejecutivo (Ministerio de Educación) puede hacerles modificaciones; en tal caso envía al Parlamento el proyecto originario (que viene de los Entes) y las modificaciones (que él propone). El Poder Legislativo puede aceptar el proyecto preparado por el Ente o el del Ejecutivo, o también puede aceptar fórmulas intermedias.

Las leyes de Presupuesto le asignan a la ANEP y a las Universidades una partida global como asignación presupuestaria anual. En los tres primeros meses del ejercicio los organismos comunican a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y al Ministerio de Economía y Finanzas la distribución de esos recursos entre sus diferentes programas y el destino que se dispone para cada uno de ellos.

2) Recursos extrapresupuestarios

Otras vías de financiamiento de la educación pública son los Proventos, o sea, recursos procedentes de ventas de productos o de prestación de servicios que efectúen los organismos de enseñanza.

3) Afectación de impuestos

La ley 15.809, de abril de 1986, reimplantó un impuesto (Impuesto de Primaria), cuya recaudación tiene una distribución específica, alimentación, útiles escolares, y remodelación y construcción de edificios para la educación primaria. Este impuesto grava la propiedad inmueble en todo el territorio nacional y la base para calcularlo es el valor del aforo de la propiedad para el pago de la contribución inmobiliaria. Existen exenciones de este pago impositivo por ser el valor del aforo menor al mínimo imponible.

4) Donaciones y legados

Estos ingresos por lo general provienen de bienes inmuebles donados por herencias. En muchos casos los bienes se venden en remate público y el producto se destina a lo que en su oportunidad se disponga.

Gasto privado en educación

La educación privada no recibe subsidios directos para el funcionamiento de sus centros

docentes.

Becas y Ayudas al Estudio

Si bien no se trata de un financiamiento directo, se puede considerar una ayuda económica al estudiante o a su familia en los siguientes casos,

a) Comedores y hogares estudiantiles

Se trata de prestaciones alimenticias y de vivienda en caso de estudiantes carenciados, financiadas por diversos organismos públicos tales como Instituto Nacional de Alimentación, Ministerio de Desarrollo Social, ANEP, Universidad de la República, Intendencias Municipales de todo el país, y por Organizaciones No Gubernamentales (ONG).

b) Asignación familiar- hogar constituido

Es un beneficio social en dinero efectivo que se otorga a los funcionarios públicos y privados con hijos a su cargo, desde el nacimiento hasta los 18 años, siempre que desde los 6 años hasta el final del arco de edad comprendido se justifique la asistencia de éstos a centros de enseñanza públicos o privados.

c) Boleto de autobús bonificado

Para estudiantes de enseñanza media (privada), universitaria y de formación docente, y gratuito para escolares y estudiantes del ciclo básico oficial.

Educación Superior

Marco legal normativo de la educación en el Uruguay

Las normas fundamentales que regulan la educación superior en el Uruguay son la Ley de Educación número 18.437, aprobada en el año 2008, la Ley Orgánica de la Universidad de la República número 12.549, que data del año 1958 y la Ley de Creación de la Universidad Tecnológica número 19.043, del año 2012.

La Universidad de la República es un ente autónomo consagrado como tal por el artículo 202 de la Constitución de la República. Es un ente cogobernado, regulado por la Ley Orgánica, donde se establecen los fines de la Universidad y el carácter gratuito de la enseñanza superior.

La Universidad Tecnológica (UTEC) es una persona jurídica pública que funciona como ente autónomo, de acuerdo con las disposiciones pertinentes de la Constitución de la Re-

pública y de la Ley de Educación antes mencionada.

Las universidades privadas están reguladas por el decreto 104/14, que ordena el sistema uruguayo de enseñanza terciaria privada, universidades, institutos universitarios y terciarios. Este decreto surge del consenso entre todas las instituciones terciarias privadas del país y la estatal Universidad de la República, con la articulación del Ministerio de Educación y Cultura (MEC).

Programas nacionales que favorecen la inclusión educativa universitaria:

- Sistemas de Becas

En el Uruguay existen diferentes sistemas de becas dirigidos a los estudiantes universitarios, el Servicio Central de Bienestar Universitario, el Fondo de Solidaridad y las prestaciones de las intendencias departamentales, entre otros.

El Servicio Central de Bienestar Universitario (SCBU) posee una oferta de becas económicas, de alimentación, alojamiento y transporte, dirigidas a aquellos estudiantes que presentan una situación socioeconómica desfavorable que justifica el apoyo. Los recursos del SCBU son de carácter central y por lo tanto son compartidos por todas las facultades.

El Fondo de Solidaridad (Ley N°16.524) otorga becas de apoyo económico, cuyo financiamiento surge del aporte mensual realizado por los egresados de la Universidad de la República y del nivel terciario del Consejo de Educación Técnico-Profesional.

- Programa de Respaldo al Aprendizaje

El Programa de Respaldo al Aprendizaje (PROGRESA) depende de la Comisión Sectorial de Enseñanza de la UdelaR y tiene la finalidad de contribuir a la generalización de la enseñanza avanzada, apoyando a todos los estudiantes que se encuentran en la etapa de transición, entre la salida de la educación media superior y los primeros tiempos universitarios, así como a lo largo de toda su trayectoria estudiantil. En este sentido, busca aportar a la inserción plena de los estudiantes a la vida universitaria, potenciar sus trayectorias educativas y acercar los recursos que la Universidad posee.

Actualmente, este programa planifica, impulsa y desarrolla diversas líneas de intervención vinculadas al pre-ingreso, ingreso y permanencia, y egreso; se encarga también de la difusión de la oferta universitaria, actividades y jornadas de bienvenida, cursos introductorios, orientación vocacional, inserción en la vida universitaria, formación de tutores pares, trabajo en redes, apoyo a docentes de los servicios y articulación con otras instituciones.

Políticas de gratuidad universitaria y la mercantilización del conocimiento

De acuerdo con lo planteado en el artículo 15 de la Ley General de Educación, la educación estatal se regirá por los principios de gratuidad, laicidad e igualdad de oportunidades.

En el artículo 66 de la Ley Orgánica de la UdelaR se señala que “la enseñanza universitaria oficial es gratuita. Los estudiantes que cursen sus estudios en las diversas dependencias de la Universidad de la República no pagarán derechos de matrículas, exámenes ni ningún otro derecho universitario. Los títulos y certificados de estudio que otorgue la Universidad

de la República se expenderán gratuitamente libres del pago de todo derecho”.

Políticas de ingreso a las universidades

El ingreso a la Universidad de la República es libre e irrestricto, cumpliendo la aprobación de los niveles habilitantes para acceder a la educación universitaria. No existe ningún tipo de selección, prueba, examen de ingreso, etc.

Las Universidades privadas manejan sus propios criterios de admisión respecto a cantidad. De todas formas, no se manejan tampoco exámenes o pruebas de admisión.

Políticas educativas en niveles anteriores a la Universidad

Si bien desde muy temprano nuestro sistema educativo posee propósitos de carácter democrático, un ideario igualitarista e integrador, al poner de manifiesto el lento avance hacia los mismos, se hacen temblar dichos propósitos. Es indudable que el acceso al conocimiento se ha incrementado, pero esto de por sí no implica una mejora. Cuando las clases subordinadas logran alcanzar niveles educativos que le brindarían movilidad social, el significado de los títulos, su valor de cambio en el mercado laboral, se ve modificado. Niveles que antes le correspondían únicamente a la élite, al masificarse, pierden valor en el intercambio. Alcanzar ese nivel ya no es un rasgo distintivo, dejan de representar lo que representaban. Es necesario cuestionarse, en qué momento de expansión se encuentra el sistema. Este es dinámico, por lo que sufre variaciones al consolidarse una cierta etapa y pasar a otra. Como consecuencia se genera un desplazamiento y se mantiene el comportamiento diferencial, los resultados educativos siguen dependiendo del origen familiar. Las exigencias por parte del sistema van subiendo. (Prieza, 2018).

A partir del año 2008, el Parlamento uruguayo aprobó la ley n° 18.437 “Ley general de Educación”, la cual establece en el Artículo 7°. “(De la obligatoriedad).- Es obligatoria la educación inicial para los niños y niñas de cuatro y cinco años de edad, la educación primaria y la educación media básica y superior”. Así como queda establecido, “que las propuestas educativas deberán contemplar las características individuales y las capacidades diferentes de los educandos para hacer efectivo el derecho a la educación. Es responsabilidad del Estado garantizar y atender la calidad y continuidad del proceso educativo para todos los habitantes” (INEEd, 2014, p.43).

Sin embargo, “hay sobrados motivos para desconfiar de la eficacia política de declaraciones y tratados internacionales cuya retórica jurídica grandilocuente contrasta de manera brutal con su mediocre desempeño práctico” (Gentile, 2009, p.23).

A continuación, se mencionan distintos programas aplicados entre el 2007 y el 2018 que atienden la inclusión educativa,

- Plan Ceibal

En Primaria se destaca como principal logro de inclusión educativa el “Plan Ceibal” que se creó en 2007 como un plan de inclusión e igualdad de oportuni-

des con el objetivo de apoyar con tecnología las políticas educativas uruguayas. Desde su implementación, cada niño que ingresa al sistema educativo público en todo el país accede a una computadora para su uso personal con conexión a Internet gratuita desde el centro educativo. Además, Plan Ceibal provee un conjunto de programas, recursos educativos y capacitación docente que transforma las maneras de enseñar y aprender. Actualmente el plan otorga una computadora portátil o tablet (ceibalita) a cada estudiante de primero a sexto año de primaria y a estudiantes de primero a tercero de ciclo básico de Secundaria.

- Programa de Impulso a la Universalización del Ciclo Básico (PIU)

El PIU es un Programa que ha sido desarrollado por el Consejo de Educación Secundaria desde 2009 para otorgar apoyos diferenciales a los liceos de Ciclo Básico que presentan mayores dificultades socio-educativas y en los que se han observado altos y persistentes índices de repetición en los últimos 10 años. Tiene como objetivos principales a) procurar una mayor equidad educativa, contribuyendo a que todos los estudiantes puedan culminar sus estudios de Ciclo Básico obligatorio. b) Lograr mejores niveles de aprendizaje en los estudiantes de los liceos seleccionados y c) Disminuir los índices de repetición y deserción. Los principales componentes de la propuesta son el fortalecimiento Técnico-Pedagógico de los liceos los Equipos Multidisciplinarios (Psicólogos, Asistentes Sociales y Educadores sociales), mayor transferencia de recursos económicos, apoyo a los alumnos vulnerables al fracaso escolar y participación y comunicación social. (PIU-CES, 2009).

- Educación en contexto de encierro

Con la transformación del Instituto Nacional de Cárceles en Instituto Nacional de Rehabilitación a partir del 2010 se generan diversos pilotos educativos en cárceles uruguayas con la colaboración de todos los niveles educativos formales, dos años más tarde, las primeras experiencias educativas en unidades penitenciarias traen consigo cierto campo de tensión en relación a la intervención del otro. En un espacio caracterizado por aspectos de seguridad y marginación, fácilmente los procesos educativos pueden constituirse como dispositivos de intervención para el control y dejar a un lado los aspectos de emancipación del sujeto. Las discusiones en este sentido han llevado a generar propuestas educativas que conciben al sujeto de una manera integral, buscando dotarlo de herramientas técnicas y conceptuales para el análisis crítico y la integración. (CAEC, 2007).

Las características dónde se forjan los procesos educativos en las unidades son espacios caracterizados por la superpoblación y el hacinamiento, condiciones de marginalidad, disciplinamiento, sistema de castigos, máxima seguridad, etc. La actual ausencia de espacios mínimos de intimidad, falta de entornos adaptados a las características y necesidades de una adecuada ergonomía escolar, conllevan a la negociación continua de los significados y sentidos de las cosas que allí suceden. Si bien es una experiencia significativa de inclusión

educativa y distinta a las tradicionales relacionadas con la discapacidad, los desafíos e implicancias que tiene el acto educativo en el encuentro de una institución condicionada por aspectos de seguridad, con una institución de características de pensamiento libre y crítico, merecen un apartado distinto y una nueva concepción de inclusión educativa.

En esta nueva modalidad por así llamarla, la figura del docente y formas de enseñanza, el plan de estudios, la institución y su normativa, los contenidos curriculares y los tránsitos hacia la Educación Superior, deben ser reconsiderados en cada práctica educativa y constituir nuevos insumos para la evaluación, revisión y rediseño de las prácticas educativas actuales para en un futuro próximo pensar en verdaderas políticas educativas en contextos de encierro.

Atención a la discapacidad

La atención a la discapacidad en las aulas uruguayas es una realidad que incursiona en los centros educativos de todos los niveles. Puede decirse que la normativa vigente tanto a nivel internacional como nacional ha evolucionado en lo referente al manejo del concepto de discapacidad en los últimos cuarenta años, en relación a la educación. Mientras que las primeras declaraciones se referían a los retrasados mentales (1971) e impedidos (1975); a partir de Jomtien (1990) y de Salamanca (1994) se proclamó la eliminación de toda forma de discriminación contra la discapacidad, lo cual sentó las bases para la integración escolar de las personas con necesidades educativas especiales hasta que la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006) reconoció el derecho a la inclusión de la discapacidad en todos los niveles educativos.

Desde el marco normativo nacional se constata una situación de ambigüedad teórica. Tanto la Ley General de Educación N° 18.437 (2008) como la Ley de Protección Integral de las Personas con Discapacidad N° 18.651 (2010) utilizan en forma indistinta a lo largo de sus articulados, los términos inclusión e integración. Frente a esta disyuntiva los docentes se perciben con falta de formación para poder implementarla dichas conceptualizaciones y realizar una efectiva integración del estudiante con discapacidad. El uso indistinto de los términos no es un aspecto menor. Uno y otro denotan concepciones y paradigmas diferentes desde los cuales se orientan los discursos y se ofrecen las referencias teóricas para las prácticas educativas concretas. No es casual, como se verá más adelante, que las concepciones de los docentes también compartan esta ambigüedad y no encuentren un marco regulatorio claro con el cual orientar sus prácticas (Donya, 2015).

A nivel internacional, tomando en cuenta el posicionamiento de Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la cultura, UNESCO (2005):

“La educación inclusiva puede ser concebida como un proceso que permite abordar y responder a la diversidad de las necesidades de todos los educandos a través de una mayor participación en el aprendizaje, las actividades culturales y comunitarias y reducir la exclusión dentro y fuera del sistema educativo. Lo anterior implica cambios y modificaciones de contenidos, enfoques, estructuras y estrategias basados en una visión común que abarca a todos los niños en edad

escolar y la convicción de que es responsabilidad del sistema educativo regular, educar a todos los niños y niñas. El objetivo de la inclusión es brindar respuestas apropiadas al amplio espectro de necesidades de aprendizaje tanto en entornos formales como no formales de la educación. La educación inclusiva, más que un tema marginal que trata sobre cómo integrar a ciertos estudiantes a la enseñanza convencional, representa una perspectiva que debe servir para analizar los sistemas educativos y otros entornos de aprendizaje con el fin de responder a la diversidad de los estudiantes. El propósito de la educación inclusiva es permitir que los estudiantes se sientan cómodos ante la diversidad y la perciban no como un problema, sino como un desafío y una oportunidad para enriquecer las formas de enseñar y aprender” (UNESCO, 2005, p.14).

Meresman (2013), afirma que, a lo largo de la historia, las personas con discapacidad han sido invisibilizadas y excluidas de la sociedad, identificando todas las dificultades que han atravesado las mismas, desde alto nivel de pobreza, inaccesibilidad en las ciudades, descenso en el nivel de educación y de la autonomía además del estigma generado.

En Uruguay existen algunas propuestas de atención a la discapacidad en los primeros niveles de educación formal y ciertos abordajes puntuales en Educación Superior, puesto que son relativamente escasos los estudiantes con alguna discapacidad que llegan a la Universidad, en este punto cabe señalar todas las dificultades que poseen los niveles educativos para abordar las diversas problemáticas y evitar la desafiliación de estudiantes con discapacidad.

En el caso de la educación inicial y primaria existe la idea de “aprender juntos” y surge del ideario sintetizado en la visión de escuela planteada por José Pedro Varela en los años de gestación de la enseñanza primaria, *“aquellos que se han encontrado juntos en los bancos de una escuela en la que eran iguales y a la que concurrían usando un mismo derecho, se acostumbrarán fácilmente a considerarse iguales...”*.

Desde entonces, este ideario ha estado presente de muchas maneras en las políticas y programas educativos del Uruguay, a través de propuestas de mejoramiento educativo, en instancias de formación y capacitación docente, en espacios que procuran la participación de familias y comunidad, en incentivos para proyectos institucionales que procuran mejorar la convivencia y los aprendizajes.

Lo que todos estos esfuerzos tienen en común es el reconocimiento de un desafío que tiene la sociedad uruguaya para responder a su creciente diversidad con equidad y asegurando los mismos derechos y oportunidades a todos los niños.

Evidentemente, las modificaciones necesarias para adaptar el sistema educativo a todos introducen un campo problemático a las instituciones, a la labor docente y a su profesionalización, pero también enriquecedor ya que implica desafíos y cambios. Es necesario que toda la escuela se prepare para un trabajo con las diferencias y facilite los apoyos necesarios y ajustes razonables para que todos y todas puedan aprender.

Iniciativas como la Red de Escuelas y Jardines de Infantes Mandela, la concepción de la educación especial “no ya como un sistema segregado, sino como una modalidad educativa transversal a la educación general, con fortalecimiento y expansión de la red de

maestros de apoyo y transformación de las escuelas especiales en centros de recursos”, el Programa A.PR.EN.D.E.R, el Programa de Maestros Comunitarios y el Programa de Escuelas Disfrutables integran líneas de política educativa que contribuyen al desarrollo de las condiciones necesarias para que las escuelas atiendan las necesidades y promuevan el máximo potencial de todos sus estudiantes. En este contexto, es necesario también resig-nificar el papel de los apoyos a la educación inclusiva.

Si bien el concepto de inclusión suele asociarse a los estudiantes con discapacidad, a los niños con dificultades para aprender o a quienes viven en contextos de pobreza, su contribución es universal. Se concreta en un gesto inicial de hospitalidad hacia todos y un gesto singular de atención a cada uno, derrotando las barreras culturales y los prejuicios que limitan las posibilidades de desarrollo y creando entornos favorables a la diversidad. Son estas las primeras contribuciones para cambiar la visión predominante sobre la discapacidad y las expectativas predominantes sobre los niños y niñas con discapacidades.

Las escuelas y maestros deben compartir esta tarea y estos desafíos con la comunidad. La necesidad de movilizar el apoyo de familias y comunidad parte del reconocimiento de que los factores determinantes en los procesos de inclusión trascienden el aula y la labor docente. Es necesario fortalecer la labor cotidiana de las instituciones educativas con el respaldo de su comunidad, cuestionar conjuntamente toda discriminación y fomentar formas de convivencia igualitarias en cada escuela y cada hogar. Las familias y las organizaciones de padres pueden desarrollar acciones de promoción de derechos que estimulan la educación inclusiva en beneficio de todos y todas.

Cuando una escuela, un maestro o un grupo de niños se preparan para incluir a alguien con discapacidad y buscan desarrollar al máximo su capacidad de aprendizaje, esa escuela, esa aula y ese grupo de maestros y niños están mejor preparados para que todos y todas aprovechen al máximo su potencial.

A nivel de Enseñanza Media, existen propuestas similares a Primaria, en dónde los estudiantes con alguna discapacidad asisten a las aulas tradicionales y por ejemplo en el caso de sordos, se integra una intérprete al equipo docente o en el caso de estudiantes de baja visión, se otorga al estudiante tecnología para leer en Braille o traducir texto a voz, sin embargo, los Centros Educativos muchas veces tienen dificultades para la gestión e incorporación de estos recursos en sus aulas. Asimismo, los docentes manifiestan falta de formación y especialización en inclusión lo que impide que actualmente los docentes no puedan atender la diversidad a nivel grupal ni en tutorías individuales porque en estos espacios personalizados tienden a reproducir las mismas estrategias que utilizan en el grupo. Esta situación además se reproduce porque los programas actuales no sólo no están pensados para las distintas discapacidades, sino que están fuertemente orientados en contenidos y no en competencias (Donya, 2015).

Cabe destacar que respecto a dificultades de aprendizaje (ejemplo Dislexia), la ANEP ha avanzado mucho en el diagnóstico y protocolos de actuación, este avance responde al cambio de visión que se generó desde el 2014 con la creación del Departamento Integral del Estudiante que permitió realizar adecuaciones curriculares que abordan diferentes trastornos y dificultades de aprendizaje, específicamente se ha avanzado en las dificultades del lenguaje, discapacidad motriz y trastornos de salud mental, pero poco se ha avanzado en

otro tipo de discapacidades (intelectual, sensorial o múltiple).

Caracterización de la Educación Superior del Uruguay

El Sistema Universitario del Uruguay se compone de dos universidades públicas autónomas (Universidad de la República y Universidad Tecnológica) y cinco universidades privadas (Universidad Católica del Uruguay, Universidad ORT, Universidad de Montevideo, Universidad Claeh y Universidad de la Empresa). Además existen 12 Institutos Universitarios privados, registrados en el Ministerio de Educación y Cultura (MEC). Del período estudiado (2005 a 2017) se destacan principalmente como hechos relevantes relacionados con la Educación Superior, el proceso de descentralización y regionalización de la Universidad de la República (UdelaR) iniciado en el 2007 con la aprobación de la Ordenanza de Centros Universitarios Regionales, el cierre a solicitud del MEC del Universitario Punta del Este (IUPE) en 2009, la creación de la Universidad Tecnológica (UTEC) en 2012-2013 y la transformación en 2017 del Instituto Universitario CLAEH en Universidad.

• Caracterización del Sistema Universitario de Uruguay

El Sistema Universitario del Uruguay se compone de dos universidades públicas autónomas, la UdelaR y la UTEC y cinco universidades privadas, Universidad Católica del Uruguay, Universidad ORT, Universidad de Montevideo, Universidad Claeh y Universidad de la Empresa, además existen 12 Institutos Universitarios de carácter privado, registrados en el MEC.

Uno de los rasgos característicos de la educación superior en el Uruguay radica en la matriz fuertemente pública de su cobertura y fuertemente monopolizada por la Universidad de la República, única universidad pública estatal hasta el año 2012-2013 en que fue creada la UTEC y con gran presencia de carreras universitarias principalmente en la capital del país (Montevideo).

Uruguay se destaca por poseer una “macrouniversidad”, en el sentido planteado en el año 2006 por el Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior de América Latina (IESALC-UNESCO), es decir, una universidad pública que concentra la mayor cantidad de opciones de formación y el 88% de la matrícula global de ingresos, superando actualmente los 80.000 estudiantes de grado activos; institución que cuenta con una estructura organizacional que cubre el conjunto de las áreas del conocimiento, las más variadas disciplinas y la totalidad de los niveles de formación superior. Prácticamente desarrolla casi de forma exclusiva la investigación científica nacional. Su financiación es 100% estatal y también tiene bajo su responsabilidad el más amplio desarrollo y difusión de la cultura nacional (UNESCO, 2006).

En el restante 10% encontramos otra universidad pública, la UTEC, que pretende ser catalizadora de cambios para introducir innovaciones en educación superior y que al momento cuenta con unos 600 estudiantes activos aproximadamente y unos 20.726 estudiantes activos de universidades privadas e institutos universitarios (MEC, 2016).

En los últimos años se ha producido un aumento de la cantidad y cobertura de las institu-

ciones privadas proveedoras de educación superior en Uruguay pero la oferta se encuentra concentrada mayoritariamente en la Universidad de la República.

Del período estudiado (2005 a 2017) principalmente se destacan como hechos relevantes, el proceso de descentralización y regionalización de la Universidad de la República iniciado en el 2007 con la aprobación de la Ordenanza de Centros Universitarios Regionales, el cierre a solicitud del MEC del Universitario Punta del Este (IUPE) en 2009, la creación de la Universidad Tecnológica (UTEC) en 2012-2013 y la transformación en 2017 del Instituto Universitario CLAEH en Universidad, hechos que se describirán particularmente en los apartados siguientes.

• **Descentralización y Regionalización de la Universidad de la República**

La política de “descentralización y regionalización” de la UdelaR constituyó una política universitaria central durante el periodo comprendido entre 2007 y 2014. En esos años, la Universidad profundizó sustancialmente su presencia en el Interior del país, creando centros universitarios regionales que pudieran desarrollar las tres funciones universitarias (lo que hasta el momento era puntual y específico en el Interior), provocando una nueva institucionalidad universitaria.

La descentralización creó un total de tres centros universitarios regionales que tienen como objetivo desarrollar las tres funciones universitarias (enseñanza, investigación y extensión) en una región determinada y con fuerte enclave de desarrollo local. La creación de estos centros implicó un cambio en la estructura académica de la UdelaR, ya que tienen la particularidad de congregar funciones universitarias asociadas a varias áreas del conocimiento a diferencia de las facultades tradicionales de Montevideo.

Uno de los principales objetivos de la descentralización de la Universidad de la República fue la mejora de la equidad en el acceso a la educación superior, hecho que se considera logrado al observarse que más del 80% de los estudiantes activos del Interior son la primera generación que accede a la Universidad en su familia. Este proceso iniciado, trajo nuevos desafíos a la enseñanza superior, el perfil de los estudiantes que ingresan a los Centros Universitarios Regionales es particular, en general son estudiantes pertenecientes a contextos culturales propios de la región en la que se encuentra inserto el centro educativo, siendo en muchos casos la primera generación en su familia que logra ingresar a la Universidad. Esta singularidad no es ajena a la administración que suele enfrentarse a una población estudiantil más vulnerable y dependiente, en un contexto incipiente de desarrollo institucional y de transformaciones estructurales, con un aparato funcional excesivamente pequeño para la demanda que se generó en el Interior. (Mancebo, 2013).

Los procesos de descentralización son complejos y conllevan una serie de decisiones, negociaciones previas y asignación de recursos presupuestales. Cualquier sistema educativo que haya pasado por esta instancia se ha tenido que plantear a su vez procesos de evaluación de la puesta en marcha y los resultados de estos procesos. Así lo deja plasmado Tiana Ferrer cuando afirma que “la adopción de políticas de descentralización ha obligado a sustituir los mecanismos de control jerárquico, tradicionalmente presentes en los sistemas centralizados, por otros diferentes, entre los cuales la evaluación ocupa un lugar destaca-

do” (Tiana Ferrer, 1995). A diez años de la política de descentralización aún quedan muchas incertidumbres y “cabos sueltos” que obliga a la institución a tener que reestructurar lo existente y a generar nuevas estrategias para sobrellevar las dificultades que surgen desde lo local.

• **Cierre del Universitario Punta del Este (IUPE)**

El Universitario Punta del Este (IUPE) fue un instituto ubicado en el Departamento de Maldonado que comenzó a funcionar en el año 2000 y que rápidamente amplió sus sedes a los departamentos de Treinta y Tres, Rivera y Durazno. Ante irregularidades constatadas por el Consejo Consultivo de Enseñanza Terciaria Privada (CCETP) del MEC2 en 2010, la Presidencia de la República revocó la autorización para funcionar como instituto universitario y el reconocimiento de las Carreras de Abogacía, Notariado y Contador Público. Ante la clausura del instituto, centenares de estudiantes quedaron varados y con dificultad para continuar estudios en el departamento como en Montevideo, lo que obligó al MEC a solicitar a universidades privadas y a la UdelaR a que colaboraran en la culminación de los estudios de estos estudiantes.

La clausura de este instituto propició que la sociedad fernandina (como se le suele llamar a la sociedad de Maldonado) iniciara un proceso arduo de desarrollo de la educación superior a nivel local, logrando que actualmente exista una marca llamada “Punta del Este Ciudad Universitaria”, que nuclea a 12 instituciones educativas, entre públicas y privadas, que brindan ofertas de enseñanza terciaria y universitaria en el departamento.

• **Creación de la Universidad Tecnológica (UTEC)**

La UTEC es una propuesta de educación pública, de perfil tecnológico, creada por ley N° 19.043 en 2012-2013, durante el gobierno de José “Pepe” Mujica. Se define como una institución comprometida con la ampliación de la oferta terciaria universitaria en el interior de Uruguay, fomentando el vínculo con el medio productivo y la promoción del desarrollo social y cultural del país. Cuenta con tres Institutos Tecnológicos Regionales (ITR) ubicados en el Interior del país que pretenden ser polos que administran las actividades de la región y actúan buscando construir un diálogo con el entorno, mediante una fuerte vocación descentralizadora. La Universidad creó hasta el momento 11 carreras y cuenta con unos 100 egresados, sus autoridades prevén que para el 2020 haya unos 3.000 estudiantes matriculados. (UTEC, 2015).

El modelo de gobierno de la UTEC en su creación, pretendió ser idéntico al modelo de cogobierno de la UdelaR sin embargo, integrantes de la institución y autoridades de gobierno se han opuesto a reproducir el mismo modelo, lo que ha llevado a una modificación de la ley en 2016 y que actualmente en 2018 se esté discutiendo nuevamente en el parlamento uruguayo, la adopción de otro modelo de gobierno y gestión para la UTEC.

• **Creación de la Universidad CLAEH**

En 2017, el Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), luego de 60 años de su creación como instituto universitario, recibió el reconocimiento de universidad por parte

del MEC y se convirtió así en la séptima institución de carácter universitario del país.

La Universidad CLAEH se considera una institución privada de inspiración humanista, democrática y cristiana que se fue transformando a lo largo del tiempo. Inicialmente fue creada por el Sacerdote Louis-Joseph Lebreton, motivado por la idea y la práctica del bien común, más adelante, tuvo la forma de grupos de investigación en el territorio, luego fue ONG, en tiempos de dictadura, desde 1997 fue instituto universitario y en 2017, recibió el reconocimiento de universidad.

Características de la educación terciaria no universitaria del Uruguay

En el Uruguay la educación terciaria no universitaria se divide en tres grandes grupos, uno que refiere a la formación docente, en donde encontramos Magisterio, el Instituto de Profesores Artigas (IPA) y los Centros Regionales de Profesores (CERP), un segundo grupo relacionado a la formación militar, brindada por los siguientes institutos, la Escuela Militar, la Escuela Naval y la Escuela Militar de Aeronáutica (dependientes del Ministerio de Defensa) y un tercer grupo integrado por cursos técnicos, a nivel público dictados por la Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU) y un sinnúmero de propuestas ofrecidas por institutos privados que son habilitados por el Ministerio de Educación y Cultura (MEC).

Centraremos nuestro estudio en la formación docente, ya que las demás instituciones no siempre tienen la exigencia de presentar información al MEC, organismo que se centra en recabar datos relacionados al ingreso, matrícula y egreso.

La formación en educación está dirigida a la formación de maestros, profesores y educadores sociales. Tienen lugar en los institutos normales y los institutos de formación docente, que son de carácter no universitario. La gestión es llevada adelante por el Consejo de Formación en Educación, dependencia de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP). Son carreras de cuatro años de duración, con las cuales se accede al título de maestro de primaria, maestro de educación inicial, profesor de educación secundaria, maestro técnico y educador social.

La formación docente tiene una larga trayectoria en nuestro país, la que fue respondiendo a las distintas circunstancias de cada época en particular. Desde un comienzo el Sistema Educativo Uruguayo sustentó el cumplimiento de sus objetivos y propósitos en una formación docente de calidad. En la medida que esta última está social e históricamente condicionada, la formación docente requiere cambios permanentes. Los cambios sociales, económicos y culturales que vienen ocurriendo desde las últimas décadas del siglo XX, presentan nuevos desafíos a la educación en general y a la escuela pública en particular. Históricamente la educación y el acceso al conocimiento fueron en Uruguay un factor de igualdad social. En este marco, la ANEP viene llevando a cabo transformaciones tales como, la educación obligatoria a partir de los cinco años de edad, el nuevo modelo pedagógico de escuela de tiempo completo, diversos procesos de fortalecimiento institucional y adecuaciones curriculares para las escuelas de distintos sectores socioculturales, los que conducen a la necesidad de cambios en la formación de maestros, apuntando a un fortalecimiento de la profesión docente mediante procesos de formación sistemática y continua, para que el pacto escuela pública – sociedad no se quiebre. De esta manera, el foco del cambio se ubica en las transformaciones necesarias para que la función de educación y enseñanza que poseen las escuelas, continúe cumpliendo con la finalidad de contribuir al desarrollo integral

de los sujetos, así como a la formación de la ciudadanía para una democracia participativa. En los últimos 20 años, a nivel internacional y regional, se han ido gestando diferentes cambios en la esfera social, cultural y económica, que demandan transformaciones en el sistema educativo. Tal como plantea Mancebo (2003), en la era de la información, se asiste a un gran desarrollo del sector de servicios que trae consigo el aumento del trabajo informal y la demanda de nuevas habilidades y conocimientos específicos, gestándose un nuevo perfil de empleo. Además, emerge una fuerte heterogeneidad social y cultural que se traduce, en varios aspectos, en el aumento de las desigualdades sociales. “Estos fenómenos han generado profundos desafíos a los sistemas educativos en todos los niveles, desde la educación inicial a la formación superior. En el caso específico de la educación media, ellos vinieron a sumarse a los desafíos provenientes de la ampliación de la cobertura del ciclo, con la consecuente relativización del cometido originariamente previsto para el mismo, la preparación para el ingreso a la universidad” (Mancebo, 2003,11).

• Debate educativo por la Universidad de la Educación

Las carreras más tradicionales de formación docente nacieron dependientes de la estructura organizativa rectora del propio nivel en el que iban a desempeñarse. En el caso del magisterio, respondió a una lógica normalista y en el caso del profesorado a un criterio muy propedéutico hacia la universidad, ya que a mediados del siglo XX, cuando se creó la carrera, la educación media no formaba parte de la educación obligatoria.

Atendiendo a una deuda histórica con la profesionalización de los educadores, y a la vez el desafío de los vertiginosos cambios en el contexto global y nacional, la Ley de Educación (18.437) establece el proceso hacia la creación del Instituto Universitario de la Educación. Aunque hubo una comisión que trabajó en ese sentido, presentando un informe para dicha implementación, el debate se orientó después hacia la constitución de una Universidad de la Educación, con cogobierno pleno de los órdenes, que tuvo media sanción parlamentaria en 2012, sin que pudiera ser aprobado. El cuerpo docente de formación en educación y la Asamblea Técnico Docente respectiva tuvieron una activa participación en este proceso.

La Ley de Educación también previó la creación de un consejo desconcentrado para dirigir la formación docente, que hasta ese momento estaba bajo la conducción de una dirección dependiente directamente del Consejo Directivo Central (Codicen) de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP). Atendiendo ese mandato, en 2010 se creó el Consejo de Formación en Educación (CFE), como un desconcentrado en la órbita de la ANEP, con carácter transitorio hacia la universidad. Además de estar integrado por tres consejeros electos por el Codicen, contempla en su composición un consejero electo por los docentes y uno electo por los estudiantes.

Evaluación y acreditación universitaria

En el Uruguay los procesos de evaluación y aseguramiento de la calidad a nivel de la educación superior aparecen recientemente, incluso podría decirse que aún se encuentran en una etapa de validación y consolidación.

Desde los años 50 el Uruguay vive un aumento gradual de la matrícula universitaria, y a partir de los años 70 se produce en forma explosiva, al igual que las tendencias internacio-

nales. Este proceso es congruente con las tendencias de incremento de la escolarización y la presión por mayores niveles de educación, en especial a partir del aumento de la cobertura de la educación secundaria.

Entre los años 1839 y 1942 la UdelaR se estructuró con una única Universidad Pública, y a partir de este año se produce la apertura al campo privado de este nivel de enseñanza, con una evolución moderada en cuanto a sus cantidades y complejidades, respecto a otras realidades regionales.

La regulación de esta oferta educativa ha sido llevada adelante a partir del decreto 308/995 y posteriormente el 104/14 que establecieron el “Ordenamiento del Sistema de Enseñanza Terciaria Privada”, por el Consejo Consultivo de la Enseñanza Terciaria Privada (CCETP) el que regula y evalúa la apertura de instituciones y carreras privadas. Dicho Consejo es una figura con autonomía técnica, integrado por representantes propuestos por la Universidad de la República, el Ministerio de Educación y Cultura y las Universidades Privadas, y designados por el poder ejecutivo.

La evaluación y acreditación universitaria no está regulada en el Uruguay y las experiencias existentes son administradas por las propias instituciones o por la participación en programas de acreditación internacionales.

Desde la perspectiva de la evaluación, las comunidades académicas realizan esfuerzos como ser el Programa de Evaluación Institucional de la Universidad de la República, creado en 1998, a partir del cual se han realizado informes de autoevaluación y evaluación externa de la mayoría de las facultades, de la Comisiones Sectoriales (de Enseñanza, de Investigación y de Extensión), así como la evaluación externa del Plan Estratégico de la Universidad de la República (PLEDUR).

Respecto a la acreditación, las universidades tanto la pública como las privadas participan de los acuerdos regionales respecto a los procesos de acreditación de carreras MERCOSUR, primero el Mexa (mecanismo experimental de acreditación de carreras) y actualmente el Arcusur (Sistema permanente de acreditación de carreras del MERCOSUR). Para la gestión de dichos mecanismos se organizó en Uruguay la Comisión de Acreditación para el Sistema ARCUSUR, con integrantes de la Universidad de la República, el Ministerio de Educación y Cultura y las Universidades Privadas, y funciona en el ámbito del Ministerio.

La participación en el sistema de acreditación ARCUSUR es voluntaria y ha alcanzado a diez titulaciones, de las cuales siete cuentan con carreras acreditadas (Agronomía, Medicina, Ingeniería, Arquitectura, Odontología, Enfermería y Veterinaria) y las restantes están en proceso (Geología, Contador y Químico).

Sistemas de Información Universitaria

En Uruguay encontramos información universitaria sistematizada en las estadísticas anuales publicadas por el MEC, dónde encontramos datos de universidades públicas como privadas, en los sistemas de información propios de la Universidad de la República que comprenden los datos de la Dirección General de Planeamiento y los datos brindados por la Unidad de Sistemas de Información de la Enseñanza (USIEn), estructura que fue creada en 2015 por la Comisión Sectorial de Enseñanza (CSE), con el objeto de contribuir y promover

la creación de sistemas de información sobre los procesos de enseñanza, el contexto en que se desenvuelven, las relaciones intra e interinstitucionales que les caracterizan y los impactos que producen.

Finalmente, se pueden encontrar algunos datos específicos y puntuales, relacionados a la educación superior, en el Observatorio Social de Programas e Indicadores, llevado adelante por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), que tiene como objetivo aportar a la construcción de un sistema de información que permita conocer la situación social de nuestro país así como el conjunto de prestaciones sociales que brinda el Estado uruguayo, y en el Observatorio Uruguay de políticas públicas, que es desarrollado por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y donde se presentan indicadores que contextualizan el diseño de políticas públicas y monitorean sus efectos sobre el país en el largo plazo.

• Estadísticas anuales del MEC

El Ministerio de Educación y Cultura del Uruguay es el responsable de la coordinación de la educación nacional, de la promoción del desarrollo cultural del país, de la preservación del patrimonio artístico, histórico y cultural de la nación, así como de la innovación, la ciencia y la tecnología y de la promoción y fortalecimiento de la vigencia de los derechos humanos. Además, es responsable del desarrollo del sistema multimedia de comunicación estatal y de impulsar el acceso digitalizado de toda la población a la información. También es responsable de la formulación y coordinación de políticas respecto de la defensa judicial de los intereses del Estado y de asegurar la información necesaria para la correcta aplicación del derecho.

Anualmente el Área de Investigación y Estadística de la Dirección de Educación del MEC publica una recopilación de datos, con información sobre los distintos sistemas educativos, que comprenden la matrícula de ingresos a la educación pública y privada, diferenciada por sexo y por lugar de residencia (Montevideo e Interior), los estudiantes promovidos y desafiados, y los recursos docentes disponibles para atender a esta población.

Referido a los datos que hacen a la Educación Superior, estos son obtenidos mediante información recabada anualmente por el Área de Educación Superior del MEC (AES) y su Consejo Consultivo de Enseñanza Terciaria Privada (CCETP), órgano que asesora a este Ministerio en los temas de Educación Superior. Este consejo, posee autonomía técnica y recurre al asesoramiento de especialistas previamente designados para dictaminar sobre las solicitudes de reconocimiento de carreras y la autorización para funcionar de las instituciones, se encuentra integrado por ocho miembros que son designados por el Poder Ejecutivo (Arts. 22 y 23 del Decreto 308/995).

• Dirección General de Planeamiento (DGP) y Unidad de Sistemas de Información de la Enseñanza (USIEn)

La DGP ofrece a los diferentes usuarios y visitantes de la Institución y de la sociedad, información que abarca aspectos como, estadísticas descriptivas de estudiantes, estadísticas referidas al capital humano, presupuesto Universitario, resoluciones que afectan el presupuesto, actividades de grupos de trabajo en el área de estadística y una serie de

publicaciones y documentos de trabajo relacionados con el planeamiento educativo. Se puede acceder a toda esta información ingresando al sitio web: <http://gestion.udelar.edu.uy/planeamiento/>

La USIEn surge promovida por el Rectorado del Prof. Roberto Markarián en 2015, debido a la creciente complejidad de la educación superior ante las necesidades de coordinación y evaluación que hacen de la información, uno de los principales elementos para la administración, la gestión y la planificación de la educación. Su creación se justifica por la necesidad de fortalecer los sistemas de información existentes y tiene su fundamento en que toda organización requiere de datos para dar cuenta de su situación, características, funcionamiento y resultados. De otro modo, no es posible comprender su funcionamiento de forma cabal y por lo tanto ninguna decisión operativa puede ser tomada de manera informada. En este sentido, es necesario e impostergable la creación de sistemas que constituyan una fuente de información pertinente y oportuna para el monitoreo y la evaluación de las metas y los programas institucionales, posibiliten la planificación estratégica, favorezcan la transparencia institucional de todos los procesos, contribuyan a las operaciones de gestión administrativa, a la comunicación y la cooperación mediante la generación de un lenguaje común, posibilitando y fomentando la evaluación y la autocorrección.

Se establecieron como objetivos primordiales de la USIEn dar apoyo a líneas de política educativa de la Comisión Sectorial de Enseñanza (CSE) y a las líneas de convocatorias a proyectos concursables ofrecidos por esta sectorial a través de la asistencia y asesoramiento en la creación de sistemas de información transversales y horizontales sobre la enseñanza universitaria.

En la website <http://www.cse.udelar.edu.uy/usien/> se pueden descargar indicadores de enseñanza y varios documentos de trabajo, relacionados a los nuevos programas de enseñanza terciaria, como son por ejemplo los Ciclos Iniciales Optativos, creados en el marco de la descentralización universitaria, en dónde el estudiante adquiere una formación general y básica en un área del conocimiento, a través de un sistema de créditos, le permite continuar estudios universitarios en la capital montevideana, de acuerdo a sus intereses y preferencias.

Sistema Científico Nacional

En el Uruguay existe un único Sistema Científico Nacional a cargo de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII), única institución que lleva el registro de los investigadores acreditados por ésta. Además, cabe destacar el rol que han cumplido la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) de la UdelaR y el Consejo Nacional de Innovación, Ciencia y Tecnología (CONICYT) del MEC, ya que también cuentan con información respecto al presupuesto destinado a la investigación, proyectos de investigación en curso y llamados para promover la investigación a nivel local. Asimismo, apuntan a través de programas centrales al fortalecimiento y estímulo de la investigación en todas las ramas del conocimiento.

• **Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII)**

La Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) es una entidad gubernamental

creada en 2010 por la Ley N°18.084, promueve la investigación y la aplicación de nuevos conocimientos a la realidad productiva y social del país. ANII pone a disposición del público fondos para proyectos de investigación, becas de posgrados nacionales e internacionales y programas de incentivo a la cultura innovadora y del emprendedurismo, tanto en el sector privado como público.

ANII desarrolló el Sistema Nacional de Investigadores (SNI) (creado por la Ley N°18.172), un programa de incentivos económicos a investigadores nacionales categorizados en base a un estricto sistema de evaluación. Además creó el Portal Timbó, que permite el acceso gratuito a todo tipo de publicaciones científicas de todo el mundo para todos los uruguayos. La ANII funciona como mecanismo de articulación y coordinación entre los actores involucrados en el desarrollo del conocimiento, la investigación y la innovación.

• **Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC)**

La CSIC es un órgano de co-gobierno de la UdelAR creado en 1990 con la finalidad de fomentar integralmente la investigación en todas las áreas de conocimiento dentro de la UdelAR, para ello, implementa diversos programas que apuntan al fortalecimiento y estímulo de la investigación en el ámbito universitario. Está integrada por un representante de cada uno de los órdenes (estudiantes, docentes, egresados) y por un delegado por área cognitiva (agro-veterinaria, artística, científico-tecnológica, salud, social). Asimismo, es presidida por un delegado del Consejo Directivo Central de la Universidad quien ocupa el cargo de Pro-Rector de Investigación y Presidente de la CSIC.

Adjunta a la CSIC se encuentra la Unidad Académica integrada por docentes y becarios que realizan actividades de investigación, docencia y extensión en la temática Ciencia, Tecnología y Sociedad. Simultáneamente, tienen a su cargo la gestión académica de los diversos programas de apoyo a la investigación. La CSIC cuenta con 17 programas centrales de fomento de la investigación, a los que pueden acceder estudiantes y docentes de la UdelAR.

• **Consejo Nacional de Innovación, Ciencia y Tecnología (CONICYT)**

El CONICYT es un órgano asesor del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, dependiente del MEC, que tiene como cometidos diseñar un Plan Estratégico Nacional en Ciencia, Tecnología e Innovación (PENCTI), es la misma ley que crea a la ANII, la que establece la integración y cometidos del CONICYT. Actualmente está integrado por representantes de distintas organizaciones institucionales o sociales vinculadas a la ciencia, la tecnología y la innovación.

Aspectos que caracterizan la Región y diferenciales de los países

La Educación Superior en Uruguay se caracteriza por compartir algunas tendencias similares a la realidad de la región, uno de los elementos que mejor caracteriza los desafíos de la educación superior en la región latinoamericana, es la fuerte expansión de la matrícula, aumento que se ha acentuado en el presente siglo (López Segre, 2016).

El aumento de la matrícula en la principal Universidad del país en los últimos cinco años fue de un 40% y se explica por su acceso irrestricto, su política de descentralización, pero

también por los nuevos programas de culminación de enseñanza media propuestos por el gobierno actual, que fomentan la finalización de estudios de educación media en menor tiempo o con ciertas facilidades y por la necesidad de profesionalización de la mano de obra requerida por el mercado.

Esta expansión cuantitativa intensa no sólo acarrea problemas de masificación en las aulas, sino que aparece una nueva población estudiantil que hasta ahora veía limitada su entrada a la educación superior, mujeres, adultos y, sobre todo, estudiantes provenientes de grupos de menores ingresos. Como consecuencia, la población estudiantil se ha hecho mucho más heterogénea, planteando una gama de intereses, aspiraciones y expectativas diferentes a las que la educación superior se había acostumbrado a atender (Henríquez Guajardo, 2018).

Por otra parte, en lo que refiere a las universidades estatales, éstas han recibido en las últimas décadas una dotación presupuestal, en términos del porcentaje del PBI asignado, de las más altas en la historia, pero aún sigue siendo de las asignaciones presupuestales más bajas de la región. “Comparte con Honduras, República Dominicana, Guatemala, El Salvador y Haití, los últimos lugares correspondientes a los países que reciben menos del 3% del PIB. Esta tendencia se mantiene inalterada en las últimas dos décadas, y se acompaña de un crecimiento sostenido de su matrícula. Hasta el año 2004, que marca el inicio de modificación de este estado de cosas, la UdelaR recibió un presupuesto con montos casi constantes, mientras la matrícula universitaria creció más del 40%” (Contreras, 2009). Las restricciones presupuestales impactan de forma significativa en los salarios docentes. Guarga (2007) señala al respecto que, “Este hecho muestra un alto compromiso institucional del personal docente y no docente de la institución que prioriza la atención a la demanda de incremento del alumnado aún a costa del deterioro de su salario y no se recurre al cobro de matrícula o al establecimiento de límites de ingreso, en los términos que desde algunos ámbitos políticos se pretendía. Esto es una afirmación de la pertinencia en lo que hace al acceso a la educación superior, decidida en el ámbito de la autonomía de gobierno de la institución” (Guarga, 2007,56).

La necesidad de seguir garantizando la calidad educativa ha obligado a las instituciones de Educación Superior, tanto a públicas como privadas, a modificar los planes de estudio e incorporar nuevas tendencias de carácter más flexible, a aprovechar el avance de la tecnología pensada para la educación y a la actualización constante del plantel docente, como forma de enfrentar estas problemáticas anteriormente mencionadas y poder retener a los estudiantes, ya que la desafiliación estudiantil también termina siendo un aspecto común y diferencial para la región y el país.

Aspectos conceptuales sobre democratización en la Educación Superior

El concepto de democratización de la educación superior posee diferentes acepciones para las universidades latinoamericanas, en este caso hablamos de democratización de la enseñanza superior como es definida por la Universidad de la República, ya que es la principal y diríamos única Universidad en el Uruguay que tiene una política de democratización con el proceso de descentralización iniciado en 2007. La democratización de la Educación Superior se define como proceso de desarrollo que conduce al fortalecimiento de la comunidad, el acceso a la educación para todos, el resguardo de los derechos humanos básicos y la

disminución de las desigualdades socioeconómicas. Según Merle (2004) la democratización de la educación superior refiere a la igualación de condiciones escolares de los individuos evitando la segregación social y la profundización de las desigualdades sociales. Una de las apuestas por democratizar la educación universitaria es la generación del curriculum flexible, una forma de organización de los estudios universitarios que permite la máxima adecuación de éste a las aptitudes y a los intereses de los estudiantes, mediante una selección de matices de especialización dentro de un contexto general (Dressel, 1970; Meneses, 1971). En lo que respecta a la articulación y diversificación de la enseñanza, la UdelaR toma como bases los ciclos iniciales comunes entre carreras y áreas, la integración de la perspectiva interdisciplinaria en las disciplinas de porte tradicional evitando el abordaje de los problemas comunes de forma aislada, dispersa y fraccionada.

• Acceso a la educación superior

Desde fines del siglo XX varias universidades de América Latina han comenzado un proceso de redefinición de diversos aspectos relacionados al acceso o accesibilidad a la educación superior, el gobierno institucional, la calidad educativa y la formación docente, entre otros; no siendo este proceso ajeno a la UdelaR. En lo referente al acceso o accesibilidad a la educación superior la UdelaR introduce conceptos como curriculum flexible, articulación y diversificación de la enseñanza como posibles facilitadores a la educación terciaria universitaria.

En el año 2007 la UdelaR estableció lineamientos para una nueva Reforma Universitaria y uno de los objetivos principales que tuvo fue, promover la generalización de la enseñanza avanzada, de calidad a lo largo de la vida, a la vez que redimensionar los ideales de libre acceso a la Enseñanza Superior y de gratuidad. Para llevar adelante tal propósito en el Interior del país se crearon distintas opciones de formación ajustadas a las necesidades del entorno que promueven la inclusión social y educativa.

La serie de políticas exclusivas del periodo 2007-2014 relacionadas con la descentralización obligaron al demo universitario a considerar la reforma de la Ley Orgánica, ya que la ley que data de 1950 generó lagunas jurídicas respecto a la estructura orgánica de los centros universitarios regionales, la oferta académica, el estatus del personal docente y la organización de los servicios de los docentes. Los procesos de descentralización son complejos y conllevan una serie de decisiones, negociaciones previas y asignación de recursos presupuestales. Cualquier sistema educativo que haya pasado por esta instancia se ha tenido que plantear a su vez procesos de evaluación de la puesta en marcha y los resultados de estos procesos. Así lo deja plasmado Tiana Ferrer cuando afirma que “la adopción de políticas de descentralización ha obligado a sustituir los mecanismos de control jerárquico, tradicionalmente presentes en los sistemas centralizados, por otros diferentes, entre los cuales la evaluación ocupa un lugar destacado” (Tiana Ferrer, 1995).

Expansión territorial de la Educación Superior del Uruguay

Con relación a la Educación terciaria existe gran diversidad de ofertas educativas tanto en el ámbito público como privado, abarcando educación terciaria universitaria y no universitaria, y formación en educación.

Es posible afirmar que en los últimos lustros se observa una apuesta a la expansión territorial con la instalación en el interior del país de nueva oferta educativa, en gran medida con perfiles diferenciados a la oferta que se brinda en Montevideo. En esta línea pueden identificarse, asimismo, ciertas tendencias de la Educación Superior que tienen que ver con sus nuevos alcances que básicamente son la flexibilización curricular, la educación a distancia y las carreras híbridas. Esto, si bien no corresponde estrictamente a una “expansión territorial” propiamente dicha, configura una tendencia a transformar la educación clásica para llegar a otros perfiles diferenciados.

• Educación terciaria universitaria

En Uruguay existen cinco universidades reconocidas, una pública (Universidad de la República) y cuatro privadas (Universidad Católica del Uruguay -UCU-, Universidad ORT, Universidad de Montevideo -UM-, y Universidad de la Empresa -UDE-, así como 12 Institutos Universitarios (Contreras, 2008).

“Si bien la educación universitaria ha asistido a grandes transformaciones (...) la creación de universidades privadas en Montevideo y en el interior del país, la creación de posgrados en la Universidad de la República y en las universidades privadas, la descentralización y regionalización de las funciones de docencia, investigación y extensión de la UdelaR, los actuales indicadores dejan en evidencia que aún hoy la educación universitaria se enfrenta a la superación de viejos desafíos” (Contreras, 2008).

• Universidad de la República

El marco legal de la educación superior mantiene la autonomía, gratuidad, cogobierno participativo de la Universidad de la República, la cual representa más del 80% de la matrícula y más del 90% de la investigación científica (Collazo, 2004).

En 2007 se materializó una política específica de descentralización, dentro del programa Desarrollo de la Universidad en el Interior, enmarcada en un conjunto de profundas transformaciones constituidas como una suerte de “segunda reforma universitaria”, constituido por lineamientos orientadores y acciones para fortalecer la autonomía, el cogobierno y el compromiso social de la Universidad, para adaptarse a las nuevas problemáticas del país, y enfocar problemas de carácter local (Ríos, 2017).

El proceso de descentralización llevado adelante por la Universidad de la República evidencia no sólo la búsqueda de consolidación de polos de generación de conocimiento científico especializado sino además un posicionamiento de la institución a través de centros de relacionamiento con la sociedad. El proceso se centra en tres figuras fundamentales, los Programas Regionales de Educación Terciaria (PRET) con ejes temáticos específicos; y los Centros Universitarios Regionales (CENUR) -estructura político-administrativa particular localizadas en el interior del país con el mismo nivel que los servicios tradicionales-; y los Polos de Desarrollo Universitario (PDU) -grupos docentes calificados para formar centros de investigación de referencia y apoyar los centros regionales-.

Universidad Tecnológica del Uruguay (UTEC). Desde su creación por ley en el año 2012, la UTEC se plantea con sede en el interior del país, con el objetivo de hacer más equitativo

el acceso a la oferta educativa en todo el territorio nacional, con especial énfasis al vínculo con el medio productivo y la promoción del desarrollo social y cultural nacional

Desde esta premisa, y de acuerdo al relevamiento de necesidades de formación regionales, se implantan en diferentes puntos del territorio nacional los Institutos Tecnológicos Regionales (ITR). Existen tres polos regionales (ITR Suroeste, ITR Centro Sur, ITR Norte) que gestionan las actividades y buscan construir un diálogo con el entorno, de fuerte impronta descentralizada.

• Universidades Privadas

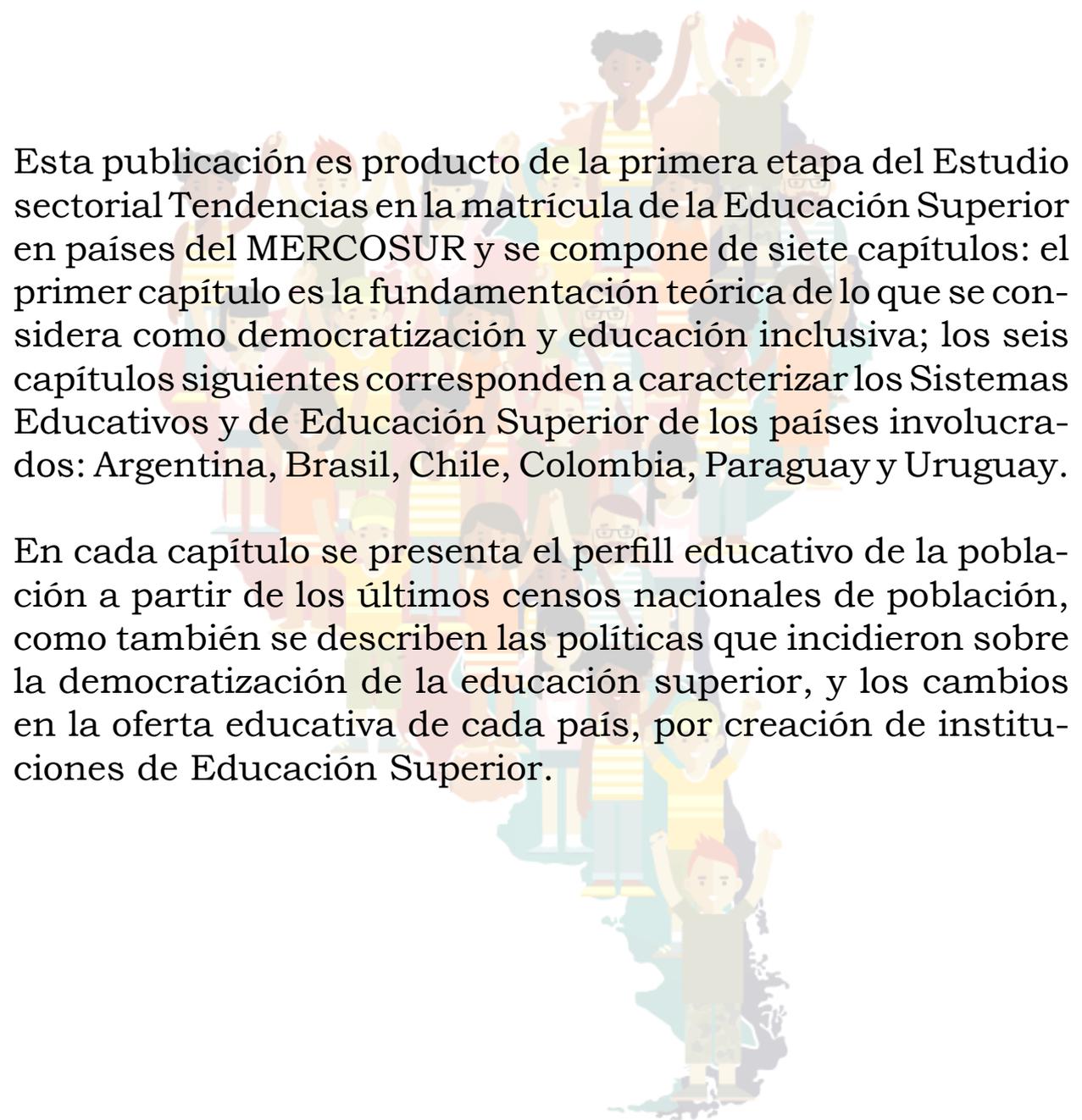
Lizbona y Rumeau (2013) señalan que la oferta de universidades privadas en el interior es reducida y aún no constituye un eje central de su política universitaria. A modo de ejemplo, las autoras mencionan que la ORT y el Instituto Tecnológico poseen un convenio que desde 1994 apoya el dictado de carreras cortas en computación, electrónica, informática y administración en tres departamentos del interior del país; el CLAEH desde 2008 ofrece en Maldonado la primera carrera de medicina privada en el país y en el interior, la UDE desde 2013 ofrece en Colonia dos carreras de grado, mientras que la UCUDAL posee varias sedes en el interior del país.

Bibliografía

- Aguilar, G. (2004). Del exterminio a la Educación inclusiva. Departamento de Educación Especial / Ministerio de Educación Pública. V Congreso educativo internacional, De la educación tradicional a la educación inclusiva. México, Universidad Interamericana.
- C.A.E.C (2007). La educación en cárceles del Uruguay. Balances y perspectivas. ANEP. Recuperado de, <http://dspace.mides.gub.uy:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/813/1548-la%20educacin%20en%20las%20crceles%20en%20el%20uruguay%20balance%20y%20perspectivas.pdf?sequence=1>
- Ceibal (2007). Qué es el Plan Ceibal. Recuperado de: <https://www.ceibal.edu.uy/es/institucional>
- Collazo, M (2004). Sistema Nacional de Educación Superior de la República Oriental del Uruguay- Montevideo. Udelar.
- Contrera, Cristina. (2008). La Educación Superior en Uruguay. Revista da Avaliação da Educação Superior. En Campinas, 13, pp. 533-554.
- Donya, M.L. (2015). Inclusión educativa y discapacidad en enseñanza. Recuperado de: <https://dspace.ort.edu.uy/handle/20.500.11968/3224>
- Dressel, P. L. (1970). The University Department. Retrospect And Prospect. En Journal Of Higher Education, 41, 387-402.
- GBM (enero, 2019). DataBank. Recuperado de: <https://datos.bancomundial.org>
- Guarga (2007). La construcción de la pertinencia de la Educación Superior. En: VI Cumbre de Rectores de Universidades Públicas. 6 y 7 de julio de 2006. Montevideo, U.R.-AUGM-Junta de Extremadura.
- Henríquez Guajardo (2018) (Coord.). Tendencias de la educación superior en América. Latina y el Caribe 2018. Caracas, UNESCO – IESALC.
- Hernández M., Rey, M., Travieso, E. (2013). La enseñanza técnica en Uruguay en los últimos 50 años. Montevideo, Instituto Nacional de Evaluación Educativa, Fundación Astur.
- Ibiripitá (2015). Plan de Inclusión de Jubilados. Recuperado de: <http://ibirapita.org.uy/>
- INE setiembre, 2011). Resultados del Censo de Población 2011, población, crecimiento y estructura por sexo y edad. Recuperado de: <http://www.ine.gub.uy/>.
- INEEd (2017). Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2015-2016. Síntesis y desafíos. Montevideo, INEEEd.
- Jomtien (1990). En Donya, M.L. (2015). Inclusión educativa y discapacidad en enseñanza secundaria. Biblio-

teca ORT.

- Ley de Creación de la Universidad Tecnológica No. 19.043. Recuperado de: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19043-2012>
- Ley General de Educación No. 18.437. Recuperado de: www.oei.es/pdf2/ley_educacion_uruguay.pdf
- Ley Orgánica de la Universidad de la República No. 12.549. Recuperado de: www.universidad.edu.uy/renderResource/index/resourceId/844/siteId/1
- Lizbona, A; Rumeau, D (2013).. La educación universitaria en el Uruguay, continuidades, cambios y desafíos (1960-2012). Montevideo, INEEd.
- López Segre (2016). Notas para un estudio comparado de la educación superior a nivel mundial. En, Escenarios mundiales de la educación superior. Análisis global y estudios de casos. CLACSO. ISBN 978-987-1183-61-6
- Mancebo, M. E. (2003). Políticas de Formación Docente, Profesionalización y Equidad. El Caso de Los Centros Regionales de Profesores en el Marco de la Reforma Educativa Uruguaya. Montevideo, Universidad Católica. Doctorado en Ciencia Política.
- Mazzei, A (s/d). Características y Desafíos de la Educación en Uruguay. Recuperado de, UdelaR.edu.uy/educer/wp-content/uploads/sites/29/.../Conferencia-Alex-Mazzei.pdf
- MEC (2014). A 140 años de la Educación del Pueblo. Recuperado de: www.mec.org.uy
- MEC (2016). Logro Educativo 2016. Montevideo, Publicaciones MEC.
- MEC (2017). Panorama de la Educación 2017. Recuperado de: <https://educacion.mec.gub.uy/innovaportal/file/927/1/panorama-2017.pdf>
- MEC (2018). Logro educativo 2018. Recuperado de,
- Meresman, S. (2013). La situación de niños, niñas y adolescentes con discapacidad en Uruguay. La oportunidad de la inclusión. Uruguay. Ed, Mastergraf.
- Merle, P. (2004). La Democratization de L'école, en le Télémaque. En PressesUniversitaires de Caen N° 25.
- OPP(2016). Tendencias en la educación de varones y mujeres en Uruguay. Recuperado de: http://200.40.96.180/images/Género_con_foco_en_educación.pdf
- PNUD (2018). Human Development Indices and Indicators 2018 Statistical Update. EEUU, Communications-DevelopmentIncorporated.
- PNUD (2013). Informe sobre desarrollo humano 2013. Recuperado de: <http://www.uy.undp.org/>
- Ríos, V et alt. (2017). Procesos de descentralización universitaria en Uruguay, Pensando la arquitectura institucional de la UdelaR en el Litoral Norte y el Este. En, Cuadernos del CLAEH. Montevideo, ClaeH.
- Salamanca (1994). En Donya, M.L. (2015). Inclusión educativa y discapacidad en enseñanza secundaria. Biblioteca ORT.
- Tiana Ferrer (1995). The evaluation of education systems, the view at the end of the 1990s. Introduction to the open file. En, Prospects, vol. XXVIII, n.º 1, pp. 23-29.
- Torres, R.M. (200). Una década de educación para todos, La tarea pendiente. Montevideo, Fondo editorial. p.56
- UNESCO (2006). Informe de actividades. Mayo 2001 - mayo 2005. Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior de América Latina y el Caribe. Caracas, IESLAC.
- UNESCO (2015). Discapacidad y Educación. Recuperado de: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=2ahUKEwjVhNmQ-ZPjAhUxHbkGHXZvCBMQFjABegQIBhAC&url=http%3A%2F%2Fwww.unesco.org%2Fnew%2Ffileadmin%2FMULTIMEDIA%2FHQ%2FED%2Fpdf%2FGAW2014-fact-figures-ES.pdf&usq=AOvVaw28A87WxBFVWyl3N10mDoJ>
- Uruguay (2008). Ley General de Educación (Nº 18.437). Recuperado de: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwjl7SQiojkAhW417kGHS4FAH4QFjAAegQIARAC&url=https%3A%2F%2Fwww.ineed.edu.uy%2Fimages%2Fpdf%2F-18437-ley-general-de-educacion.pdf&usq=AOvVaw1c_TY7TiQ0Qt9TNH_SOoDK
- UTEC (2012). Universidad Tecnológica. Recuperado de: utec.edu.uy



Esta publicación es producto de la primera etapa del Estudio sectorial Tendencias en la matrícula de la Educación Superior en países del MERCOSUR y se compone de siete capítulos: el primer capítulo es la fundamentación teórica de lo que se considera como democratización y educación inclusiva; los seis capítulos siguientes corresponden a caracterizar los Sistemas Educativos y de Educación Superior de los países involucrados: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Uruguay.

En cada capítulo se presenta el perfil educativo de la población a partir de los últimos censos nacionales de población, como también se describen las políticas que incidieron sobre la democratización de la educación superior, y los cambios en la oferta educativa de cada país, por creación de instituciones de Educación Superior.