

ANÁLISIS COMPARADO DE LA SITUACIÓN EDUCATIVA EN CHILE Y ARGENTINA DESDE LA DÉCADA DEL 90

***Comparative Analysis of State of Education in
Chile and Argentina from the 90s***

Soledad Rappoport*

RESUMEN

Este artículo analiza la evolución de los sistemas educativos en Argentina y Chile desde la década de 1990 hasta la actualidad. Se realiza una descripción del contexto socioeconómico, histórico y educativo de ambos países y se comparan indicadores del funcionamiento de los sistemas educativos. Finalmente, se identifican convergencias y divergencias de las últimas leyes educativas implantadas para la reforma de los sistemas y se sugieren posibles cursos y consecuencias de las acciones propuestas por estas leyes.

PALABRAS CLAVE: Chile, Argentina, Sistemas Educativos, Democratización, Indicadores, Reformas.

* Universidad Autónoma de Madrid.

ABSTRACT:

This article discusses the evolution of the education systems in Argentina and Chile since the 90s. It describes the historical context in the two countries and compares their education performance indicators. Finally, the article identifies convergences and divergences of the recent education legislation implemented in both countries and discusses their potential impact.

KEY WORDS: Chile, Argentina, Educational Systems, Democratization, Indicators, Reforms.

1. MARCO DE REFERENCIA

El presente artículo compara el funcionamiento de los sistemas educativos de Chile y Argentina de las dos últimas décadas con el objetivo de conocer los resultados obtenidos en los procesos de democratización de sus sistemas.

Durante el período estudiado, en ambos países se llevaron a cabo procesos de reformas con el fin de ofrecer una educación de calidad para todos. En este sentido, se puede afirmar que los sistemas educativos de Chile y Argentina se encuentran en transición. Como plantean Gvirtz, Grinberg y Abregú (2007), «se trata de una transición entre un sistema tradicional, centralizado, verticalista y burocratizado, que no logra garantizar una educación de calidad para todos, hacia un sistema que se pretende más complejo, dinámico, y cuyas posibilidades de prestación de un servicio de calidad y equidad están por verse» (2007: 113).

En este estudio se siguió la perspectiva teórica de la OREALC/UNESCO que distingue cinco dimensiones constitutivas en el concepto de calidad educativa «*equidad, relevancia, pertinencia, eficacia y eficiencia*» (OREALC/UNESCO, 2007: 12).

Según esta orientación, la educación es de calidad cuando todos los estudiantes alcanzan las competencias requeridas para insertarse en la sociedad, ejercer su ciudadanía y actuar con libertad. Para alcanzar este objetivo, los sistemas educativos deben asegurar equidad en el acceso, en la distribución de los recursos y los procesos educativos y en los resultados de apren-

dizajes. Esto implica que los aprendizajes deben ser relevantes y pertinentes para personas de diferentes culturas y estratos sociales, en términos sociales y de desarrollo personal (OREALC/UNESCO, 2007). Por su parte, para evaluar la eficacia y eficiencia es necesario medir las proporciones de personas que ejercieron sus derechos educativos y determinar cuáles fueron los costos que insumieron el alcance de los resultados obtenidos.

En la década de 1990, Argentina y Chile iniciaron procesos de reformas del Estado, siguiendo los lineamientos de Consenso de Washington. Sin embargo, los indicadores actuales sobre el funcionamiento del sistema educativo ponen en evidencia resultados y tendencias diferentes en los dos países. Cabe preguntarse qué sucesos y contenidos normativos son decisivos para explicar y comprender las divergencias.

Para responder a esta pregunta general se realizó un estudio comparado. La investigación se propuso alcanzar tres objetivos: a) conocer la situación educativa en Argentina y Chile de los últimos veinte años; b) identificar convergencias y divergencias en el desarrollo de las políticas públicas educativas desarrolladas; y c) identificar aspectos clave de las reformas efectuadas que favorecieron u obstaculizaron la mejora de los sistemas en los dos países.

Se presenta en primer lugar el contexto socioeconómico e histórico mediante la utilización de indicadores educativos seleccionados y se analizan las leyes que se pusieron en marcha en ambos países. En la segunda etapa se señalan las principales divergencias y convergencias identificadas, procurando explicar sus causas. Finalmente, se enuncian los aprendizajes emergentes del análisis comparado de dos décadas de transformaciones y se proponen acciones específicas que contribuyan en el proceso de mejora educativa.

2. ARGENTINA Y CHILE: DOS PAÍSES DEL CONO SUR

La información que se presenta a continuación tiene como objetivo caracterizar cada uno de los países, de modo de contextualizar y establecer parámetros sobre los que se fundan las posteriores comparaciones de los indicadores educativos y las tendencias en la última década.

La población de Argentina más que duplica la de Chile. En ambos países se evidencia una alta concentración urbana y sus poblaciones presentan una

tasa de actividad económica creciente. La comparación de PIB permite observar un mejor posicionamiento relativo de la Argentina (ver cuadro 1).

Cuadro 1: Datos generales (demográficos y económicos)

Datos generales	Año				
		1998	2001	2005	2007
Población total					
	Argentina	36.124.933	36.260.130	38.592.150	39.356.386
	Chile	14.821.714	15.211.308	16.267.278	16.598.074
Población urbana					
	Argentina	89,1	89,3	91,8	92,3
	Chile	85,2	85,6	86,8	86,9
Tasa de actividad económica					
	Argentina	58,2	58,3	61,2	61,7
	Chile	54,4	54,4	55,7	
PIBpc (en dólares estadounidense)					
	Argentina	8.253	7.675	13.920	14.115
	Chile	4.807	4.922	12.134	9.875

Fuente: Indicadores Estadísticos del Sistema Educativo del Mercosur (1998, 2001, 2005 y 2007). Mercosur (1998, 2001, 2005 y 2007).

Desde 1990 hasta el 2009 en Chile disminuyó hasta casi cuatro veces el porcentaje de población que vive con menos de 4 dólares por día, mientras que en la Argentina subió uno por ciento este indicador de pobreza (ver cuadro 2).

El índice de Gini (ver figura 1), usado con frecuencia como indicador de la equidad¹ distributiva, muestra la tendencia evolutiva que han tomado ambos países respecto a la distribución de la riqueza. El gráfico permite observar el crecimiento de la desigualdad en la Argentina hasta el año 2003, a par-

¹ El 0 corresponde a la equidad perfecta y el 1 a la máxima inequidad.

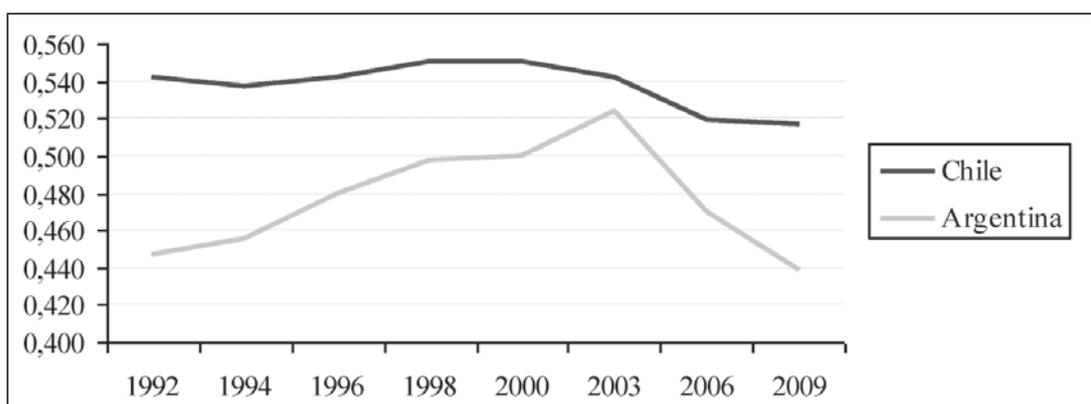
Cuadro 2: Pobreza Argentina y Chile

Indicador de pobreza					
País	Período				
Porcentaje de población que vive con menos de 4 US\$ por día					
	1990-1992	1994	2000	2006	2009
Argentina	15,9	17,1	27,5	20,7	16,8
Chile	41,5	32	23,3	15,8	11,8

Fuente: Sedlac (Cedlas y Banco Mundial) (2011).
 Recuperado de <http://sedlac.econo.unlp.edu.ar>

En ese año se revierte significativamente la tendencia. En el caso chileno no se observan saltos tan abruptos, siguiendo una tendencia también decreciente desde el 2003. Si bien la Argentina, en todos los años considerados, presenta mejor distribución de la riqueza, es en el último año (2009) en el que se observa que esta diferencia es una de las más pronunciadas² con respecto a Chile.

Figura 1: Índice de Gini Argentina y Chile



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos Sedlac (Cedlas y Banco Mundial). (2011). Recuperado de <http://sedlac.econo.unlp.edu.ar>

² Es necesario tener en cuenta que las estadísticas oficiales argentinas, sobre las que se basa la elaboración del Índice de Gini, son controversiales partir de enero del año 2007.

Una dimensión crucial para evaluar la evolución registrada durante la etapa democrática chilena es la prevalencia de analfabetismo: en Chile se observa el descenso sostenido del analfabetismo en la población total. La Argentina, por su parte, se caracterizó por mantener una tasa baja de analfabetismo, que durante la mayor parte del siglo XX fue la más reducida de la región latinoamericana. El análisis comparado de la serie histórica (1998-2007) muestra la disminución más pronunciada del analfabetismo en Chile, mientras que en Argentina los niveles bajos se mantienen relativamente estables (ver cuadro 3).

Sobre la base de esta caracterización general, se realiza la descripción y el análisis comparado de los sistemas educativos de los dos países, desde las últimas décadas del siglo pasado a la actualidad.

Cuadro 3: Tasa de analfabetismo Argentina y Chile

Tasa global de analfatismo				
País	Año			
Tasa global de analfatismo%				
	1998	2001	2005	2007
Argentina	3,7	2,6	2,6	2,6
Chile	4,6	3,8	3,4	1,5

Fuente: Indicadores Estadísticos del Sistema Educativo del Mercosur 1998, 2001, 2005 y 2007. Mercosur (1998, 2001, 2005 y 2007).

2.1. Contexto histórico educativo argentino

La recuperación de la democracia en Argentina se produjo en el año 1983. Los esfuerzos dirigidos a democratizar el sistema educativo se plasmaron en el Congreso Pedagógico que promovió una amplia convocatoria ciudadana. Lamentablemente las acciones no lograron superar la crisis gestada en décadas anteriores y se incrementó la segmentación educativa, entendiéndose por ésta que la educación igual para todos no garantizaba los mis-

mos resultados para poblaciones diferentes. «*Esta segmentación (...) fue resultado no sólo de las desigualdades socioeconómicas sino, adicionalmente, de la falta de sensibilidad de los sistemas para tener en cuenta las diversidades étnicas y culturales entre otras, que profundizaron la segmentación*» (Feijoó, 2002: 22).

Como en el resto de América Latina, en la década del 90, en Argentina se iniciaron nuevos procesos de reforma educativa que se caracterizaron, entre otras dimensiones, por la descentralización.

En 1992, se sancionó la Ley de Transferencia que estableció el traslado de los establecimientos secundarios, terciarios y no universitarios a las jurisdicciones provinciales, culminando el proceso de descentralización de todo el sistema educativo argentino (Candia, 2004).

La Ley Federal de Educación (LFE), sancionada en 1993, modificó los niveles escolares tradicionales. Se establecieron tres niveles generales básicos y un Polimodal (de 15 a 17 años).

El nivel nacional mantuvo en su órbita las funciones de definición de los contenidos mínimos comunes, de orientación técnico-pedagógico, de compensación de las diferencias regionales que pudieran originar desigualdades, del plan social para la atención de las áreas críticas de pobreza, del sistema de producción de información sectorial, así como de la coordinación del Consejo Federal de Cultura y Educación y del Red Federal de Formación Docente en los que se negociaban y articulaban las políticas educativas de todo el territorio nacional.

Sin perjuicio de los esfuerzos institucionales por homologar y modernizar el sistema educativo, las reformas guiadas por la Ley Federal no alcanzaron los propósitos iniciales (Gvirtz, Grinberg y Abregú, 2007). Hacia finales de la década de 1990 la diversificación de las instituciones educativas del país coexistió con el progresivo empobrecimiento de amplios sectores de la población argentina. A los problemas antes señalados se añadió un cambio en la orientación funcional de muchas escuelas que, debido a la pobreza que afectó especialmente a los hogares con niños, se transformaron en centros de acogida y contención social organizados alrededor de los comedores escolares. De manera paradójica, y quizás por efecto de la misma crisis social, la cobertura de la educación básica se mantuvo y aumentó significativamente la tasa de escolarización secundaria (Tedesco y Cardini, 2007).

En el año 2003, una vez superada la crisis política del 2001, se impulsó una nueva reforma educativa dirigida a subsanar los déficits institucionales y funcionales derivados de la implantación de la Ley Federal de Educación reglamentada en el gobierno anterior. Las transformaciones continúan hasta el presente.

Durante los años 2010 y 2011 se realizaron diversas manifestaciones estudiantiles exigiendo mejoras en las infraestructuras edilicias y mayor participación de los alumnos en las elecciones de autoridades escolares. Asimismo, se produjeron movilizaciones y huelgas docentes reclamando aumentos salariales, destacándose la situación de la provincia de Santa Cruz que, en el momento de este escrito, lleva casi dos meses sin clases debido a las huelgas de los docentes provinciales (Clarín, 2011).

Más allá de estos reclamos sectoriales, según las encuestas de opinión, las preocupaciones de la sociedad civil argentina se relacionan en primer lugar con la inseguridad, luego con el desempleo y en tercer lugar, con la inflación. Si bien la percepción que tiene la ciudadanía acerca de la calidad de la educación es desfavorable, la mejora del sistema no figura entre sus preocupaciones primordiales (IProfesional, 2011).

2.1.1. La reforma argentina: Ley 20.206

Como se anticipó, a partir del 2003 comenzó una nueva etapa de reformas de las políticas educativas. Desde el año 2005 fueron sancionadas leyes que culminaron con su integración en una nueva ley orgánica para la educación promulgada en diciembre de 2006. Entre septiembre de 2005 y diciembre de 2006 se sancionaron y promulgaron tres leyes que son la base normativa que rige el sistema educativo actual. Las mismas son: la ley 26.058 (Ley de Educación Técnico Profesional), la ley 26.075 (Ley de Financiamiento Educativo, que procura recomponer el financiamiento del sector) y, finalmente, la Ley de Educación Nacional (LEN) con la que se suplanta la Ley Federal de Educación.

La nueva ley orgánica (LEN) procura estructurar el sistema híbrido y desarticulado resultante de las políticas de descentralización. Pero se puede coincidir con Guillermo Ruiz, en que «*se caracteriza por la falta de diagnóstico integral de los problemas educativos y por la celeridad que se le dio al proceso de formulación de una nueva ley orgánica*» (2008: 300).

Uno de los aspectos más llamativos se relaciona con los cortos plazos previstos para su sanción, de modo similar a lo acontecido con la LFE. El proceso completo, desde la propuesta de debate hasta la sanción de la ley, duró menos de siete meses.

A diferencia de lo ocurrido con la ley suplantada, la LEN contó con el apoyo de los gremios docentes y obtuvo legitimidad a partir de posibilitar la expresión de los pareceres de instituciones, especialistas y ciudadanos. La Ley 26.206 derogó la LFE y creó un nuevo órgano, el Consejo Federal de Educación, en reemplazo del Consejo Federal de Cultura y Educación (CFCyE). El nuevo Consejo es de compleja composición. El artículo 117 (inciso a) contempla la existencia de miembros con capacidad de voto y representantes sectoriales sin ese derecho.

La Ley no especifica en qué circunstancias, ni bajo qué condiciones las resoluciones del Consejo Federal se deben considerar de carácter obligatorio, ni cuáles son los mecanismos que regulan esas decisiones.

La vaguedad de definiciones se observa también en otras temáticas centrales, tal como la estructura por niveles del sistema. Al respecto, la Ley 26.206 establece la obligatoriedad de trece años de educación, de los 5 a los 17 años de edad, y dispone retornar a los tradicionales niveles de enseñanza. De esta manera, son obligatorios el último año de la pre-primaria (educación inicial), la escuela primaria y la secundaria. Con el objetivo de retornar a esos niveles escolares el artículo 134 dispone que las jurisdicciones deben optar por alguna de las siguientes dos estructuras: «a) una estructura de seis años para el nivel de Educación Primaria y seis años para el nivel de Educación Secundaria, o b) una estructura de seis años para el nivel de Educación Primaria y cinco para el nivel de Educación Secundaria».

Nuevamente, la ley no propone un marco normativo unívoco para la implementación de la estructura, ni de un currículum unificado para toda la población escolar argentina.

Por último, la LNE regula elementos importantes hasta la fecha poco consideradas en la normativa educativa, como el principio de inclusión en el sistema de la educación especial; la educación intercultural bilingüe, la educación rural, la educación en contextos de privación de la libertad, la educación domiciliaria y hospitalaria. Asimismo, se incorporan contenidos curriculares nuevos, por ejemplo los relacionados a la soberanía sobre las Islas

Malvinas y el proceso histórico y político relativos al período dictatorial argentino. También se mencionan futuras políticas de promoción de la igualdad educativa que desarrollará el Ministerio en conjunto con el Consejo, aunque no especifica, ni aclara cómo se llevarán a cabo.

2.2. Contexto histórico educativo chileno

En este apartado se revisa el contexto histórico de Chile la perspectiva presentada en Valenzuela, Labarrera y Rodríguez (2008).

El 11 de marzo de 1990, último día de gobierno militar, se promulgó la Ley 18.962, Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), que limitaba el accionar educativo del Estado. Según lo establecido por esta ley, el Ministerio de Educación, con el consentimiento del Consejo Superior de Educación, definía los objetivos generales y los contenidos mínimos, siendo facultad de cada centro educativo diseñar sus programas y planes de estudios acordes con los lineamientos generales.

A partir de la década de 1990, la educación se transformó en un tema prioritario de la agenda pública, se desarrollaron distintos programas con el objetivo de alcanzar mayor equidad en el sistema que dieron resultados poco alentadores. Las propuestas fueron variadas y contemplaron diferentes enfoques para el aprendizaje, material didáctico específico, perfeccionamiento docente, atención a escuelas con población carenciada, implementación de nuevos planes de estudio en áreas de lengua y matemática, entre otros.

En 1996, la segunda gestión de gobierno de la Concertación procuró aunar los esfuerzos para mejorar los resultados de los alumnos en las evaluaciones nacionales e internacionales. Siguiendo las tendencias pedagógicas de la década, se propuso una reforma que planteó transformar gradualmente el sistema educativo. Por ser un sistema descentralizado, el éxito de los cambios quedó supeditado a las capacidades de gestión de los actores.

La nueva propuesta educativa se orientó a alcanzar modificaciones en cuatro ejes: 1) renovación curricular (el objetivo fue adaptar los aprendizajes a los requerimientos de las sociedades de hoy); 2) implementación de programas de innovación y mejoramiento de la educación; 3) fortalecimiento de la gestión docente; 4) implementación de jornada escolar completa (au-

mentar en forma paulatina hasta el 2010 de treinta horas de clase semanales a treinta y ocho).

Los resultados de esta reforma fueron dispares. La función docente se vio fortalecida a partir de un sistema de perfeccionamiento y evaluación que premia económicamente a los maestros con buen desempeño y obliga a perfeccionarse a los profesores que no obtienen el desempeño esperado. Sin embargo, los proyectos destinados a mejorar la calidad educativa no cumplieron los objetivos propuestos y los nuevos diseños curriculares no fueron completamente aceptados por los docentes.

En el año 2006 los estudiantes secundarios realizaron la mayor protesta de la década pidiendo reformas en el sistema. Los reclamos se relacionaron con pedidos de mejoras en la calidad educativa y limitaciones al lucro en educación. Se exigía limitar el accionar del sector privado en las escuelas con subvención estatal.

Las demandas fueron respondidas con la propuesta de organización de un equipo multidisciplinar a partir de la cual se diseñó una nueva estructura legal denominada Ley General de Educación.

En junio de 2011, la sociedad chilena vuelve a manifestarse exigiendo mejorar la calidad de la enseñanza de la escuela pública. Las movilizaciones recientes convocaron a más de cien mil personas que exigen al ministro de educación Lavin³ más y mejor educación pública. Se menciona, entre los temas problemáticos principales, la educación técnica, el alto costo de la educación superior, el desempleo de los egresados universitarios y la calidad de la educación pública básica (El Mundo, 2011).

2.2.1. La reforma chilena: Ley 20.379

A principio de siglo XXI existe un amplio consenso en la sociedad chilena acerca de la urgencia de mejorar la calidad del sistema educativo principalmente en relación a su equidad.

³ Joaquín Lavin forma parte del primer gobierno de derecha elegido desde que Pinochet dejó el cargo. En marzo de 2010 asumió como ministro de educación del presidente Sebastián Piñera,.

Los resultados poco alentadores de las evaluaciones de los aprendizajes de los alumnos y las protestas estudiantiles del 2006 exigiendo un cambio en las políticas educativas contribuyeron a posicionar la temática educativa como prioritario en la agenda de las políticas de estado.

En junio de ese mismo año, desde la Presidencia de la Nación se constituyó el Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación. Luego de seis meses de trabajo, el Consejo elevó sus recomendaciones que fueron estudiadas por un Consejo de Ministros, otro órgano creado por la Presidencia en esa oportunidad.

El proyecto de ley que finalmente fue presentado en abril de 2007 tiene como objetivo central el «*mejoramiento de la calidad de la educación para todos*». En agosto de 2009 se promulgó la Ley 20.370, Ley General de Educación (LGE), que derogó la ley del año 1990, LOCE. En el título IV, la norma crea un Consejo Nacional de Educación que sustituye al antiguo Consejo Superior de Educación.

El Consejo Nacional de Educación tiene, entre otras tareas, la función de asesorar e informar sobre los estándares de calidad propuestos, los criterios de evaluación, las normas de calificación, aprobar programas para poblaciones específicas, administrar las licencias de la educación superior.

Otro de los puntos centrales de la LGE es la obligatoriedad de doce años de educación. Son obligatorios los niveles de educación básica (de duración de seis años) y media (duración de seis años, cuatro de carácter general y dos de formación diferenciada). Asimismo asegura la gratuidad de los dos últimos años del nivel parvulario (pre-primaria).

Con respecto a los niveles de enseñanza, la LGE menciona los requisitos mínimos y los objetivos generales que se deben cumplir en cada uno, de acuerdo a su modalidad. Cabe destacar que tanto los requerimientos como los contenidos de cada nivel se describen en forma detallada, contemplando los conocimientos, habilidades y actitudes que se deben alcanzar en cada nivel. Se dispone que le corresponde al Presidente de la República, a través del Ministerio de Educación, decretar las bases curriculares de la educación básica y media, previa aprobación del Consejo Nacional de Educación.

A fin de asegurar la gestión de los objetivos que establece, el artículo 31 contempla la elaboración de programas y planes de estudios por parte del

Ministerio de Educación de adopción obligatoria para aquellos establecimientos que carezcan de ellos. Sin embargo, los establecimientos educativos tienen la posibilidad de elaborar los planes que consideren adecuados para conseguir los objetivos dispuestos por la ley. Éstos deben ser aprobados por la autoridad educativa regional.

Asimismo, la normativa establece un conjunto de medidas destinadas a aumentar las exigencias a los responsables de los establecimientos educativos de gestión privada (sostenedores).

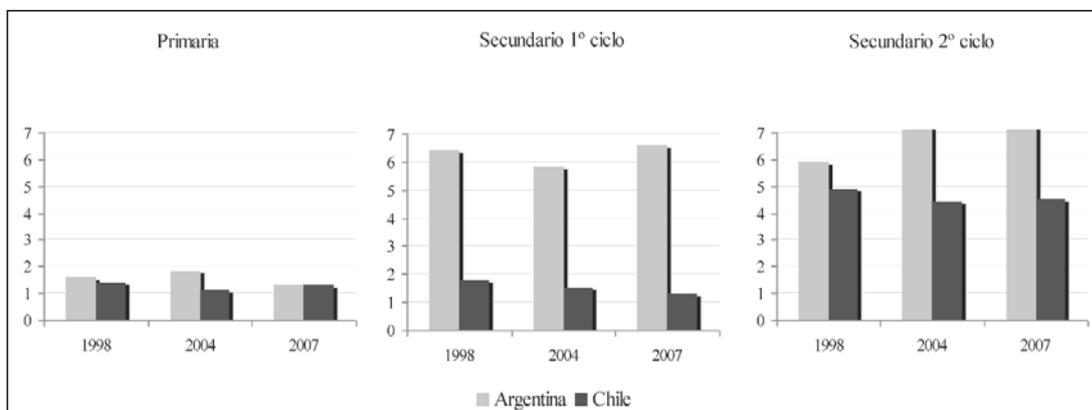
3. LA EDUCACIÓN ARGENTINA Y CHILENA: SUS INDICADORES

Se presentan a continuación gráficos con datos educativos que permiten observar la evolución de la calidad y eficiencia del sistema educativo en Argentina y Chile durante la última década. En el nivel primario, la tasa de abandono en ambos países nunca alcanzó el 2% desde año 1998 hasta el 2007. En el primer ciclo del secundario, la evolución de la tasa de abandono chilena es decreciente, acercándose al 1 % en 2007, mientras que en el caso argentino, en 2007 la tasa crece en relación a los años anteriores, superando el 6%. En el segundo ciclo del secundario no se evidencian importantes modificaciones en la evolución de las tasas de abandono entre 1998 y 2007. De manera similar que en el resto de los niveles, a la luz de este indicador Chile presenta mejor funcionamiento que Argentina (ver figura 2).

Para analizar con mayor profundidad la tasa de abandono resulta necesario conocer la tasa de escolaridad de esos años. Si bien Chile muestra mejores tasas de abandono, ello se podría deber a que efectivamente el sistema educativo es más eficiente para retener a sus alumnos o, en sentido contrario, a que son menores las proporciones de niños y jóvenes que están escolarizados. A fin de comparar datos homólogos, se presenta el índice de escolarización del nivel secundario de ambos países en 2009 (ver cuadro 4) y más adelante se exponen datos sobre el promedio de escolaridad de la población (ver figura 4). El conjunto de estos datos permiten afirmar que en ese año Chile poseía niveles de escolarización similares o mayores que los argentinos.

La tasa de sobreedad, es decir, de niños o jóvenes que poseen edades cronológicas más elevadas que las estipuladas por la currícula, es otro indicador relevante para evaluar la calidad de un sistema educativo. En Chile la

Figura 2: Tasa de abandono por nivel de enseñanza



Fuente: Elaboración propia a partir de Indicadores Estadísticos del Sistema Educativo del Mercosur 1998, 2004 y 2007. Mercosur (1998, 2004 y 2007).

Cuadro 4: Tasa neta de escolarización nivel secundario

	2009
Argentina	81,1
Chile	84,7

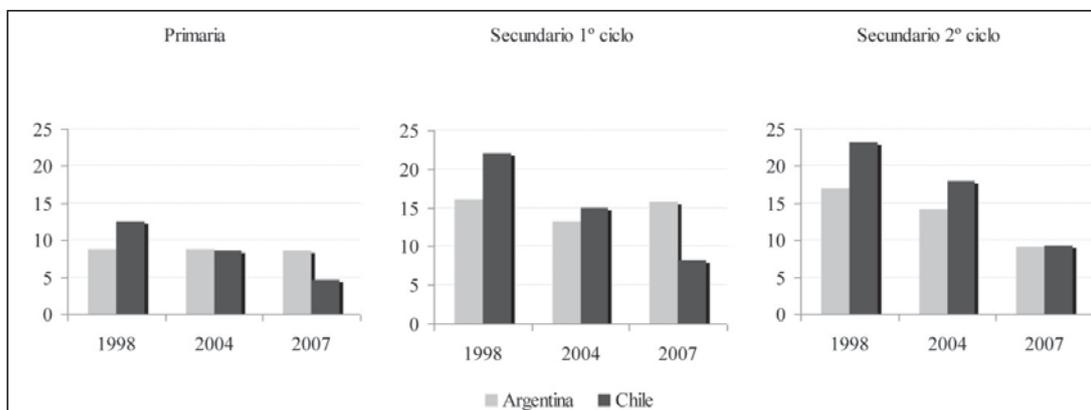
Fuente: Diniece (2010)

tendencia de la tasa de sobreedad es decreciente en todos los niveles. Se registran importantes progresos en el secundario (ambos ciclos) en el que la tasa de sobreedad superaba el 20% en 1998 y en el 2007 descendió a menos de 10%. Es decir, en apenas de diez años se logró reducir la tasa de sobreedad a menos de la mitad (ver figura 3).

La situación argentina no presenta una marcada tendencia decreciente en todos los niveles, de hecho no se perciben mejoras en la sobreedad ni en la escolaridad primaria, ni en el primer ciclo del secundario. En todos los niveles, Chile presentaba peor escenario que Argentina en el año 1998, pero en el año 2007 la situación se revirtió significativamente en primaria y primer ciclo de secundario y se equiparó en el segundo ciclo del secundario (ver figura 3).

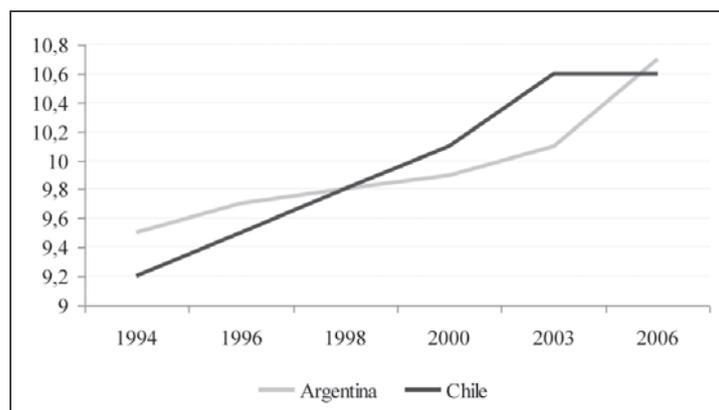
En ambos países, la escolaridad promedio de la población evidencia una tendencia nítida al aumento de la cantidad años de escolarización. En el año 2006 estaban prácticamente equiparados en alrededor de 10,6 años (ver figura 4).

Figura 3: Tasa de sobreedad por niveles



Fuente: Elaboración propia a partir de Indicadores Estadísticos del Sistema Educativo del Mercosur 1998, 2004 y 2007. Mercosur (1998, 2004 y 2007)

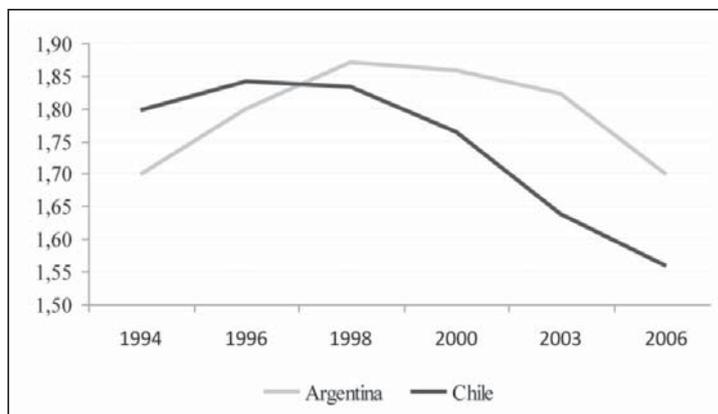
Figura 4: Años de escolaridad promedio



Fuente: Elaboración propia según datos de Sedlac (Cedlas y Banco Mundial) (2010)

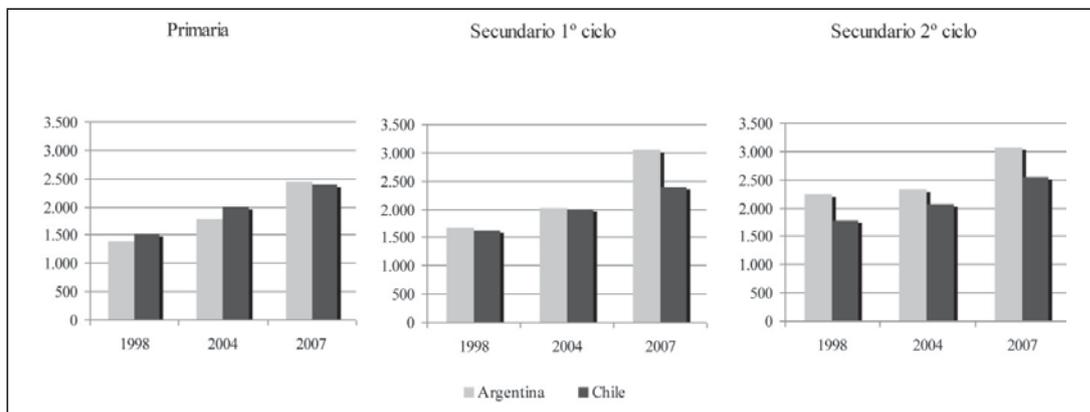
Sin embargo, se observan diferencias en la equidad educativa: Chile muestra importantes progresos desde 1998, mientras que la tendencia decreciente a partir de ese año en Argentina es más moderada. Debe destacarse que desde el año 1994 hasta el 1997, Chile poseía un sistema más inequitativo que Argentina pero a partir de ese año la situación se revierte significativamente hasta el último año analizado (ver figura 5).

**Figura 5: Inequidad en escolaridad
(ratio 5to. vs. 1er. quintil de ingreso)**



Nota: El gráfico muestra los años de escolaridad del quinto quintil de ingresos relativo al primero (1 corresponde a la equidad perfecta). Elaboración propia según datos de Sedlac (Cedlas y Banco Mundial). (2010)

**Figura 6: Gasto por alumno por niveles en dólares estadounidense
(convertidos usando PPPs)**



Fuente: Elaboración propia a partir de Indicadores Estadísticos del Sistema Educativo del Mercosur 1998, 2004 y 2007. Mercosur (1998, 2004 y 2007).

Para analizar la eficiencia de los sistemas educativos es necesario observar el gasto que realiza cada país. Indicadores pertinentes son el gasto por alumno en los distintos niveles y el gasto público en educación (% PIB total

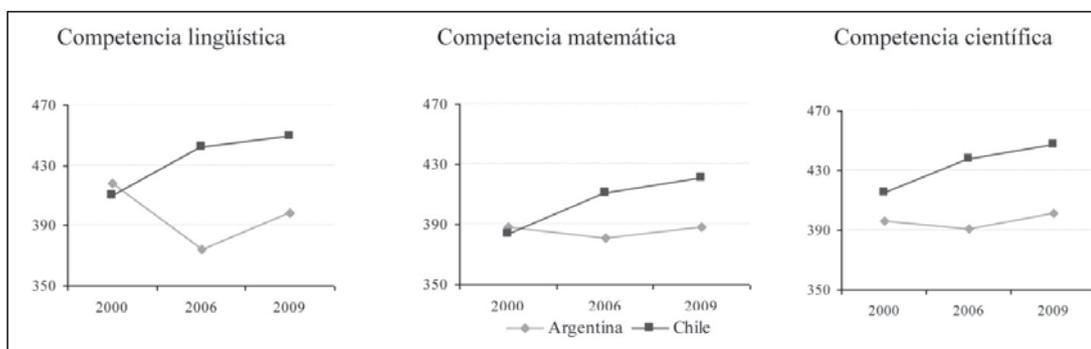
de cada país). Chile realizó un gasto mayor que Argentina en nivel primario durante los años 1998 y 2004. En el resto de los años y niveles, Argentina superó a Chile en su gasto por alumno (ver figura 6). Respecto al porcentaje del PIB destinado a educación, en todos los años comparados, Chile realizó menor inversión que su país vecino. En el año 2008 Chile gastó en educación el 4% de su PIB y Argentina, 5,4%. (UNESCO, 2011).

Otro indicador de relevancia para observar aspectos de la calidad de los sistemas educativos es el resultado de la evaluación internacional PISA, llevada a cabo por la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE). Esta prueba estandarizada se aplica cada tres años y evalúa las competencias lingüísticas, de matemáticas y científicas de una muestra representativa de los estudiantes de 15 años.

Al analizar la evolución del promedio de los puntajes obtenidos en las tres pruebas, se observa el mejor posicionamiento chileno en todas las áreas a lo largo del tiempo. Los estudiantes chilenos de 15 años desde el 2000 al 2009 han mejorado su rendimiento en todas las pruebas realizadas. En la Argentina, en cambio, la evolución del desempeño no muestra una tendencia ascendente definida (ver figura 7).

Teniendo en cuenta los índices de equidad educativa, la tasa de de sobreadad y de abandono, el gasto por alumno y los resultados de la evaluación PISA, se puede inferir que el sistema educativo chileno de los últimos diez años fue más eficiente que el argentino.

Figura 7: Porcentajes de las puntuaciones de las evaluaciones PISA, según años evaluados y competencias



Fuente: Elaboración propia a partir de datos OCDE (2010, 2008 y 2001) y SIMCE (2004).

4. ARGENTINA Y CHILE: LEYES EDUCATIVAS VIGENTES

En la siguiente tabla se presentan aspectos generales de las leyes educativas vigentes en los países estudiados.

Las leyes educativas de ambos países tienen alcance nacional, por ser de carácter General en el caso chileno, y Nacional en Argentina. Debe tenerse en cuenta que Chile posee una organización política centralista o unitaria y, en consecuencia, sus acciones en materia educativa se definen en el Poder Ejecutivo Nacional y el Congreso Nacional.

Los puntos comunes que se destacan en ambas leyes son: a) el objetivo central de las reformas están relacionados con la mejora de la calidad de la educación, así como con la extensión de los años de escolaridad obligatoria (incorporando la enseñanza media en el caso de ambos países y el último año de la educación pre-primaria en Argentina), b) la regulación de un sistema de evaluación y seguimiento de la educación, c) la extensión de la jornada escolar, d) la renovación curricular, y e) la incorporación al marco normativo de colectivos poco contemplados en las leyes educativas anteriores de esos países, tal el caso de las poblaciones bilingües y de personas con necesidades especiales. Asimismo, en ambas naciones se reafirma la estructura mixta del sistema que regula a la educación; tanto pública como privada, reconociendo al mismo tiempo el derecho universal a la educación y la libertad de enseñanza en sus dos concepciones tradicionales: la libertad de creación de centros privados de enseñanzas y el derecho de las familias a elegir la enseñanza que consideren acorde con sus principios y posibilidades.

Los puntos divergentes más sobresalientes se relacionan con el contexto de la configuración de ambas leyes y la precisión de las normas. Con respecto al primer punto, se observa en el caso argentino celeridad en los procesos de conformación de la ley y falta de profundidad en el diagnóstico y la evaluación de la compleja situación educativa heredada. Asimismo, se aprecia que el proceso de apertura del proyecto de reforma a la sociedad fue poco transparente y de escasa productividad. Por el contrario, en el proceso de la conformación de la ley chilena es destacable la participación de diversos sectores de la sociedad, el debate profundo y la mayor transparencia en los procedimientos. En este sentido, el grado de implicación de ambas sociedades

fue, y continúa siéndolo en la actualidad, muy diferente. Mientras en Chile la sociedad civil se movilizó y moviliza exigiendo mayor calidad de la educación, en Argentina la mejora del sistema escolar no constituye una preocupación captada por las encuestas de opinión pública, ni se registran expresiones de reclamo por ese motivo.

Es importante señalar que la ley chilena se sancionó durante el mandato de Michelle Bachelet (2006-2010), cuarto gobierno consecutivo de la Concertación de Partidos de centroizquierda de Chile. En cambio, Néstor Kirchner, presidente peronista argentino en el momento que se sancionó la ley educativa, asumió el poder en el 2003 con muy baja proporción de votos en la primera vuelta luego de la crisis política más importante de los últimos veinte años. Esta diferencia en la estabilidad política pudo haber incidido en los procesos legislativos resultantes.

Probablemente la divergencia más notoria se relaciona con el órgano central que regula, informa, asesora y establece acciones específicas: el Consejo Federal para el caso argentino y el Consejo Nacional en Chile. Las diferencias también están relacionadas con la organización unitaria y federal de cada uno de los países. En la Argentina, el organismo se compone de representantes de los gobiernos de las provincias, lo preside el ministro de la Nación y, como se anticipó, se incluyen representantes sectoriales sin derecho a voto. Las decisiones se votan en la Asamblea que elige, entre sus miembros, quienes conforman el Consejo Ejecutivo que tiene a su cargo la gestión de lo acordado. Es de prever que, por su conformación, difícilmente este organismo pueda tomar decisiones de manera independiente, sin condicionantes vinculados a las pugnas políticas y las relaciones de fuerza.

Por su parte, el Consejo Nacional de Educación chileno es de carácter autónomo, y sus miembros deben superar un riguroso criterio de selección establecido para asegurar su idoneidad y representatividad. Se procura conformar un organismo de expertos, en el que estén representados distintos sectores e instituciones vinculadas a la educación e independientes de los intereses políticos. Tanto las funciones del Consejo como su funcionamiento están exhaustivamente estipuladas.

La concreción en el contenido de las leyes es otra dimensión en que se observan claras divergencias. La LNE argentina se caracteriza por la vaguedad de sus enunciados. Las definiciones son generales y no se establecen ac-

ciones claras y precisas. Esta característica de los enunciados permite y promueve la resolución de las políticas educativas en el Consejo Federal, que es un órgano de funcionamiento heterogéneo y dispar. La funcionalidad es cuestionable para solucionar las fallas de estructuración que presenta el sistema educativo argentino actual.

Por el contrario, la LGE expone con sumo detalle cada una de las regulaciones. Probablemente, por tratarse de un país de organización unitaria, la ley procura regular todos los aspectos de la política educativa nacional. La necesidad de una ley que defina exhaustivamente la política educativa es consistente con la intencionalidad puesta en resolver los problemas de desigualdad educativa que derivaron de los procesos de descentralización pasados.

5. CONCLUSIONES Y PROSPECTIVA

Este trabajo ha analizado con el método comparado la evolución de los sistemas educativos argentino y chileno.

El análisis efectuado muestra el mayor tamaño de la economía argentina, así como la raigambre más igualitaria de la sociedad en términos de distribución de la riqueza. Por su parte, Chile ofrece en la actualidad una educación más equitativa. La evolución de los indicadores educativos chilenos indica una tendencia definida de mejora en todos los aspectos observados que no se verifica en Argentina. Asimismo, Chile muestra un uso más eficiente del gasto educativo, dado que gasta menos por alumno y obtiene mejores resultados.

Los resultados de la evaluación PISA analizados corroboran la tendencia positiva señalada para el resto de los indicadores observados. Chile presenta, a su vez, mejores indicadores de escolarización del nivel secundario⁴.

Al examinar las leyes actuales se observan importantes diferencias en sus configuraciones, en el diagnóstico de base sobre la situación educativa que realizó cada país, y en la participación de las sociedades tanto en los pro-

⁴ Se reitera este dato porque una de las posibles causas del bajo rendimiento de los estudiantes se puede deber a la reciente obligatoriedad del nivel secundario que favoreció la inclusión al mundo escolar de una población que hasta hace poco se encontraba fuera del sistema.

cesos deliberativos, como en las exigencias y reclamos posteriores. El marco regulatorio resultante difiere notablemente en cuanto a la precisión y claridad de las políticas que se establecen.

Si bien es prematuro realizar un análisis crítico de los resultados educativos que se obtendrán tras la promulgación reciente de las leyes, no es desatinado preguntarse, a modo de hipótesis, si el relativo «éxito» chileno no se fundamenta en el proceso de evaluación y análisis previo a la implementación de políticas públicas, que permite establecer objetivos claros y lineamientos precisos. La experiencia chilena ratificaría que un proceso de transformación gradual del sistema cumpliendo metas de plazos medianos y largos es beneficioso. En el caso argentino, en cambio, las vicisitudes del sistema político originaron transformaciones drásticas, que no siempre adecuaron debidamente los plazos y los recursos. Las medidas tomadas por los sucesivos gobiernos democráticos argentinos en materia educativa no dieron por resultado una tendencia nítida o sostenida de mejora del desempeño del sistema.

Es altamente probable que la estabilidad política chilena de los últimos veinte años haya sido una de las claves para sostener acciones de largo plazo que permitieron obtener mejores resultados comparados. El escenario político argentino se caracterizó a lo largo de su historia reciente por su mayor grado de conflictividad. Asimismo, la organización federal del país agrega complejidad al diseño y la implementación de las políticas educativas. En este contexto resulta más necesario aún disponer de un marco normativo que defina sin ambigüedades los lineamientos y las acciones, fortaleciendo la institucionalidad del sistema para preservarlo de los cambios contradictorios que efectúen distintas gestiones gubernamentales.

La propuesta de establecer un pacto entre los distintos sectores de la sociedad con incumbencia en la educación (miembros de la comunidad educativa, sindicatos docentes, sector productivo, partidos políticos, autoridades provinciales, instituciones académicas) para concertar sobre las metas, programas, plazos y recursos que se destinarán para mejorar la oferta educativa existente podría ser una alternativa válida para vigorizar la capacidad institucional argentina. Sin embargo, una acción en esta dirección debe incorporar los aprendizajes emergentes del fracaso del Congreso Pedagógico de la década de 1980, llevado a cabo por el primer gobierno tras la reinstauración democrática. Las instancias meramente deliberativas, que pueden ser

fácilmente cooptadas por intereses sectoriales, no son útiles para emprender una transformación positiva de mejora. Por el contrario, la instancia de concertación que se propone se debería centrar en definir los aspectos básicos del plan de acción, los recursos necesarios para su cumplimiento, los contenidos precisos y los plazos estipulados sobre los que cada uno de los sectores involucrados ofrece su acuerdo y compromiso.

Otro de los aprendizajes emergentes del estudio es la fortaleza que confiere a la dinámica del sistema un organismo diseñado como el Consejo Nacional de Educación chileno, de carácter autónomo, independiente de las autoridades gubernamentales y con criterios de selección rigurosos y transparentes que aseguren la máxima idoneidad de sus integrantes. Un organismo de este tipo no es fácilmente replicable en un país de organización federal, debido a la posible duplicación o superposición de funciones con el imprescindible Consejo Federal que tiene a su cargo coordinación de los gobiernos nacional y subnacionales. Sin perjuicio de ello, podría estudiarse la viabilidad del establecimiento de un Consejo Consultivo de este tipo vinculado al Poder Legislativo, que tuviera la responsabilidad de asesorar, informar, evaluar y recomendar acciones destinadas a mejorar el desempeño del sistema nacional y asegurar la sustentabilidad política de los programas de largo plazo.

Por último, el reciente cambio presidencial⁵ en Chile significó, además, un cambio de partido político por primera vez desde la recuperación democrática. En ese contexto es importante que se garantice la continuidad de las políticas educativas que resultaron hasta el momento exitosas. Chile tiene ante sí nuevos desafíos, ya que si bien está comparativamente mejor posicionado en el cumplimiento de las metas educativas propuestas originariamente, todavía muestra importantes rezagos, especialmente en términos de equidad del sistema. Es primordial en este sentido abordar la temática de las diferencias entre educación privada y pública, así como el distinto desempeño escolar según el nivel socio económico y regional de los alumnos.

Argentina y Chile, como el resto de los países latinoamericano, asumieron desde su conformación como naciones el deber y la responsabilidad de

⁵ Se recuerda que en 2010, Sebastián Piñera (del partido Renovación Nacional) asumió la presidencia de Chile.

ofrecer educación de calidad para todos sus ciudadanos. En el inicio del siglo XXI, se encuentran fuertemente implicados en el desafío de mejorar sus sistemas educativos para favorecer el desarrollo de sus sociedades. Los retos a los que los países latinoamericanos deben enfrentarse son complejos ya que, de manera simultánea, deben preparar a sus ciudadanos para participar plenamente en el dinámico futuro global y deben resolver deudas educativas pendientes de décadas anteriores, entre ellas, aspectos básicos como la escolarización universal.

Las trayectorias seguidas por los dos países latinoamericanos estudiados muestran que los objetivos de mejora son compartidos, la educación de calidad para todos es una meta que ambos países quieren alcanzar. Las facilidades y los obstáculos que aparecen en el camino provienen de múltiples direcciones. El estudio comparado muestra que un factor promotor de la transformación positiva de la calidad educativa es someter la gestión del sistema a procesos de evaluación nacional e internacionales. La demanda de la sociedad civil por educación de calidad es otro factor decisivo para impulsar la promulgación de normas y los programas de mejora de todo el sistema. Finalmente, un factor emerge con el mayor potencial explicativo: la sostenibilidad de las acciones en el largo plazo, promoviendo cambios de manera sistemática y progresiva para la corrección de los desvíos. La sustentabilidad en el largo plazo de las políticas públicas, incorporando cambios incrementales se asocia con el éxito en la mejora integral del sistema educativo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICA

- BARRENO, J. (17 de junio de 2011): La revolución pingüina 2.0. *Diario El Mundo*. Recuperado de <http://www.elmundo.es/america/2011/06/17/noticias/1308267166.html>
- CANDIA, A. (2004): Razones y estrategias de la descentralización educativa: un análisis comparado de Argentina y Chile. *Revista Iberoamericana de Educación*, 34, 179-200. Recuperado de <http://www.rieoei.org/rie34a06.htm>
- CEPAL/CELADE (2011): *Estadísticas de América Latina y el Caribe*. Recuperado de <http://www.cepal.org/estadisticas/>
- DINIECE (2010): *Resumen Ejecutivo Argentina OCDE-PISA*. Recuperado de http://diniece.me.gov.ar/images/stories/diniece/evaluacion_educativa/internacionales/PISA09_Resumen_ejecutivo.pdf

- FEIJOO, M. C. (2002): *Argentina. Equidad social y educación en los '90*. (Buenos Aires, IIPE/UNESCO).
- FERNÁNDEZ MOORES, L. (16 de junio de 2011): Santa Cruz: Los docentes no ceden sus reclamos y ratifican el paro. *Diario Clarin*. Recuperado de <http://www.diariocritico.com/2011/Febrero/opinion/szewach/254311/szewach-print.html>
- GVIRTZ, S., GRINBERG, S. y ABREGÚ, V. (2007): *La educación ayer, hoy y mañana*. (Buenos Aires, Aique)
- Ley N° 18.962. Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza. (1990).
- Ley N° 20.370. Ley General de Educación. (2009).
- Ley N° 24.194. Ley Federal de Educación. (1993).
- Ley N° 26.058. Ley de Educación Técnico Profesional. (2005).
- Ley N° 26.075. Ley de Financiamiento Educativo. (2005).
- Ley N° 26.206. Ley de Educación Nacional. (2006).
- MERCOSUR (1998, 2001, 2004, 2005, 2007): *Indicadores Estadísticos del Sistema Educativo del Mercosur*. Recuperado de http://ded.mineduc.cl/DedPublico/indicadores_internacionales
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2004): *Competencias para la vida. Resultados de los estudiantes chilenos en el estudio PISA 2000*. (Santiago de Chile, LOM).
- OCDE (2008): *Informe PISA 2006. Competencias científicas para el mundo del mañana*. (Madrid, OCDE/Santillana).
- OCDE (2010): *PISA Results 2009*. Recuperado de http://www.oecd.org/document/0,3746,en_2649_201185_46462759_1_1_1_1,00.html
- ORELC/UNESCO (2007): El derecho de una educación de calidad para todos en América Latina y el Caribe. *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 5 (3), 1-21.
- I PROFESIONAL (13 de febrero de 2011): Efecto K: en el ranking de las preocupaciones de los argentinos, la inflación no ocupa el primer lugar. *iProfesional.com*. Recuperado de <http://economia.iprofesional.com/notas/111601-Efecto-K-en-el-ranking-de-preocupaciones-de-los-argentinos-la-inflacin-no-ocupa-el-primer-lugar>
- RUIZ, G. (2008): La nueva reforma educativa en Argentina según sus bases legales. *Revista de Educación*, 348, 283-307. Recuperado de www.revistaeducacion.mec.es
- SEDLAC (Cedlas y Banco Mundial) (2011): *Indicadores educativos por país* [Archivo de datos]. Recuperado de <http://sedlac.econo.unlp.edu.ar/eng/>

TEDESCO, J.C., y CARDINI, A. (2007): Educación y sociedad: proyectos educativos y perspectivas futuras. En Susana Torrado (Comp.), *Población y bienestar en la Argentina del primero al segundo Centenario*. (pp. 439-461). (Buenos Aires, Edhasa).

VALENZUELA, J. M, LABARRERA, P., y RODRÍGUEZ, P. (2008): Educación en Chile: Entre la continuidad y rupturas. Principales hitos de las políticas educativas. *Revista Iberoamericana de Educación*, 48, 129-145. Recuperado de <http://www.rieoei.org/rie48a06.htm>

PROFESIOGRAFÍA:

Soledad Rappoport

Soledad Rappoport es Magíster en Calidad y Mejora de la Educación por la Universidad Autónoma de Madrid, Profesora de Educación Primaria y Licenciada en Educación por la Universidad Nacional de San Martín (Argentina). Actualmente se encuentra realizando el Doctorado en Educación en la Universidad Autónoma de Madrid y es miembro del grupo de investigación comparada de la Facultad de Educación de dicha universidad.

Posee amplia experiencia docente en el sistema formal de educación de la Ciudad de Buenos Aires, Argentina y en Organizaciones No Gubernamentales dedicadas a la educación compensatoria para niños, niñas y jóvenes residentes en zonas vulnerables. Asimismo, formó parte de distintos grupos de investigación tanto en Buenos Aires como en Madrid.

Datos de contacto: Universidad Autónoma de Madrid, Av. Ciudad de Barcelona 53 5ºB (28007), Madrid, (34) 673-998-592, solerap@gmail.com

Fecha de recepción: 13 de julio de 2011

Fechas de revisión: 26 de octubre de 2011 y 24 de noviembre de 2011

Fecha de aceptación: 24 de noviembre de 2011