

INFORME SOBRE EL ESTADO DE LA EDUCACIÓN EN URUGUAY 2017-2018



INEEd
Instituto Nacional de
Evaluación Educativa

INFORME SOBRE EL ESTADO DE LA EDUCACIÓN EN URUGUAY 2017-2018



INEEd
Instituto Nacional de
Evaluación Educativa

Comisión Directiva: Alex Mazzei (presidenta), Pablo Cayota, Alejandro Maiche, Limber Elbio Santos, Marcelo Ubal y Oscar N. Ventura

Dirección Ejecutiva: Gisselle Tur Porres

Coordinación del informe: Carmen Haretche

La redacción de este informe estuvo a cargo de: Hugo de los Campos, Laura Dodino, Mariana Emery, Carmen Haretche, Melissa Hernández, Raisa López, Inés Méndez, Matías Núñez, Cecilia Oreiro, Andrea Rajchman, Vivian Reigosa, Federico Rodríguez, Noé Seijas, María Inés Tróccoli y Jennifer Viñas.

Colaboraron: Elisa Borba, Mariana Castaings, Diego Cuevasanta, Cecilia Emery, Fiorella Ferrando, Meliza González, Leticia Lagoa, Leonardo Moreno y Darío Padula

Agradecemos a Santiago Cardozo Politi, Paul Antonio Torres Fernández y Gilbert Valverde por su atenta lectura y comentarios sobre el informe.

Corrección de estilo: Federico Bentancor y Mercedes Pérez

Diseño y diagramación: Gabriel Bentancor y Diego Porcelli

Fotos: ANEP, CEIP, CES e INEEd

Montevideo 2019

ISBN 978-9974-8724-1-7

© Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd)

Edificio Los Naranjos, planta alta, Parque Tecnológico del LATU

Av. Italia 6201, Montevideo, Uruguay

(+598) 2604 4649 – 2604 8590

ineed@ineed.edu.uy

www.ineed.edu.uy

Cómo citar: INEEd. (2019). *Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2017-2018*.

Montevideo: INEEd.

En la elaboración de este material se ha buscado que el lenguaje no invisibilice ni discrimine a las mujeres y, a la vez, que el uso reiterado de /o, /a, los, las, etcétera, no dificulte la lectura.

Informe digital: informe.ineed.edu.uy

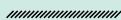
Anexos: informe.ineed.edu.uy/anexos

Impreso y encuadernado en Mastergraf SRL

Bvar. Artigas 4678 - Tel.: 2303 4760

Depósito Legal: 376045

ÍNDICE



Prólogo.....	9
Introducción	11
Parte 1. El sistema educativo	
Capítulo 1. Asignación de recursos y equidad	17
Parte 2. Los docentes	
Capítulo 2. Perfil de los estudiantes de formación docente	41
Capítulo 3. Profesiones y salarios durante el siglo XX	55
Capítulo 4. Inasistencias docentes en inicial y primaria	67
Parte 3. Los estudiantes	
Capítulo 5. Acceso, tránsito y egreso. Resultados y metas	83
Capítulo 6. Necesidades educativas especiales en primaria y media.....	95
Capítulo 7. Inequidad y segregación en educación primaria	109
Capítulo 8. Desempeños en lectura y matemática en tercer año de educación media	121
Conclusiones finales	135
Bibliografía	139
Anexos.....	145

ÍNDICE DE CUADROS, FIGURAS, GRÁFICOS Y TABLAS



Cuadro 1.1. Centros y matrícula de educación secundaria pública según plan de estudios.....	21
Cuadro 1.2. Centros y matrícula de educación secundaria pública por tipo de oferta y región.....	23
Gráfico 1.1. Costo salarial anual por estudiante de educación secundaria pública según región.....	28
Gráfico 1.2. Costo salarial anual por estudiante de educación secundaria pública según modalidad del centro.....	29
Cuadro 1.3. Centros y matrícula de educación secundaria pública por modalidad del centro según costo salarial por estudiante.....	29
Gráfico 1.3. Docentes de educación secundaria pública por grado según modalidad del centro.....	30
Cuadro 1.4. Concentración del costo salarial por estudiante de educación secundaria pública según región.....	31
Tabla 1.1. Características principales del ICET.....	32
Gráfico 1.4. Regiones según el costo salarial anual por estudiante de educación secundaria pública y el ICET.....	33
Gráfico 1.5. Regiones según el coeficiente de desigualdad en costo salarial anual por estudiante de educación secundaria pública y el ICET.....	33
Gráfico 1.6. Docentes de educación secundaria pública por grado según el ICET del centro en que trabajan.....	34
Cuadro 2.1. Estatus socioeconómico y cultural de los estudiantes según carrera elegida.....	44
Cuadro 2.2. Región de los estudiantes según carrera elegida.....	45
Cuadro 2.3. Sexo de los estudiantes según carrera elegida.....	45
Cuadro 2.4. Sector institucional del que provienen los estudiantes según carrera elegida.....	46
Cuadro 2.5. Rezago acumulado hasta 2009 de los estudiantes según carrera elegida.....	46
Cuadro 2.6. Desempeños en lectura en PISA 2009 de los estudiantes según carrera elegida.....	47
Cuadro 2.7. Orientación elegida en quinto año de educación media superior por los estudiantes según carrera elegida.....	47
Cuadro 2.8. Rezago al momento del egreso de educación media superior de los estudiantes según carrera elegida.....	48
Cuadro 2.9. Efectos marginales sobre la probabilidad de asistir a formación docente. Modelos logísticos univariados para cada área evaluada en PISA 2009.....	48
Cuadro 2.10. Efectos marginales promedio sobre la probabilidad de asistir a formación docente. Modelos logísticos multivariados (incluyendo controles) para cada área evaluada en PISA 2009.....	49
Cuadro 2.11. Tipo de inscripción para distinta cantidad de años que hace que cursa educación terciaria de los estudiantes según carrera elegida.....	51
Cuadro 2.12. Año de ingreso y carrera elegida de los estudiantes según situación educativa en el año previo a la encuesta (2013).....	52
Cuadro 2.13. Año de ingreso y carrera elegida de los estudiantes según aprobación de los cursos en el año previo a la encuesta (2013).....	52

Gráfico 3.1. Salario de los docentes según subsistema	56
Gráfico 3.2. Salario de los docentes según subsistema con relación al PIB per cápita	58
Gráfico 3.3. Salario nominal del sector público y de los docentes (100 = 1914).....	60
Gráfico 3.4. Salario de los docentes según subsistema y otros empleos	60
Gráfico 3.5. Salario de los maestros y militares	61
Gráfico 3.6. Salario de los docentes y militares.....	62
Gráfico 3.7. Salario de médicos, nurses o practicantes y escribanos con relación al salario de los docentes.....	63
Gráfico 3.8. Salario de los docentes según subsistema con relación al salario de los legisladores.....	64
Gráfico 3.9. Salario de los docentes y otras ocupaciones	65
Gráfico 4.1. Maestros de educación inicial y primaria pública por cantidad de inasistencias	68
Gráfico 4.2. Maestros de educación inicial y primaria pública por cantidad de inasistencias según categoría de escuela.....	69
Cuadro 4.1. Maestros de educación inicial y primaria pública por categoría de escuela.....	70
Gráfico 4.3. Maestros de educación inicial y primaria pública por cantidad de inasistencias según nivel de contexto sociocultural de la escuela.....	70
Gráfico 4.4. Maestros de educación inicial y primaria pública por cantidad de inasistencias según región	71
Cuadro 4.2. Distribución porcentual de los maestros de educación inicial y primaria pública y cantidad de inasistencias promedio según edad.....	71
Gráfico 4.5. Maestros de educación inicial y primaria pública por cantidad de inasistencias según edad.....	72
Gráfico 4.6. Promedio de inasistencias anuales por maestro de educación inicial y primaria pública según experiencia docente	72
Gráfico 4.7. Maestros de educación inicial y primaria pública por cantidad de inasistencias según experiencia docente	73
Gráfico 4.8. Maestros de educación inicial y primaria pública por cantidad de inasistencias según sexo	73
Cuadro 4.3. Maestros de educación inicial y primaria pública por sexo según licencia por cuidados.....	73
Gráfico 4.9. Inasistencias de maestros de educación inicial y primaria pública por motivo según mes.....	74
Gráfico 4.10. Certificaciones médicas de maestros de educación inicial y primaria pública por mes según motivo.....	76
Gráfico 4.11. Inasistencias de maestros de educación inicial y primaria pública por motivo según cantidad de inasistencias anuales.....	77
Gráfico 5.1. Situación educativa de los niños de 3 a 5 años	85
Gráfico 5.2. Situación educativa de los niños de 6 a 11 años	86
Gráfico 5.3. Situación educativa de los adolescentes de 12 a 17 años.....	86
Gráfico 5.4. Situación educativa de los jóvenes de 18 a 23 años	87
Cuadro 5.1. Situación educativa de los adolescentes de 15 a 17 años según nivel de ingresos del hogar de pertenencia.....	88
Gráfico 5.5. Asistencia suficiente según grado en educación inicial pública.....	89
Gráfico 5.6. Asistencia suficiente según grado en educación primaria pública.....	90
Gráfico 5.7. Niños y adolescentes que acceden a la educación según edad. Valor observado en 2018 y metas de la ANEP entre 2016 y 2020	91
Gráfico 5.8. Adolescentes y jóvenes que egresan de la educación media según ciclo y edad. Valor observado en 2018 y metas de la ANEP entre 2016 y 2020.....	92
Gráfico 5.9. Jóvenes entre 20 y 24 años con educación media completa según país	93

Figura 6.1. Características principales de Aristas, la Evaluación Nacional de Logros Educativos.....	99
Cuadro 6.1. Estudiantes con necesidades educativas especiales por grado según tipo de necesidad educativa especial en la muestra de centros educativos de Aristas.....	101
Cuadro 6.2. Escuelas por contexto socioeconómico y cultural según disponibilidad de materiales para alumnos con necesidades educativas especiales	102
Cuadro 6.3. Escuelas por contexto socioeconómico y cultural según disponibilidad de personal de apoyo.....	103
Cuadro 6.4. Escuelas por región según disponibilidad de personal de apoyo.....	103
Cuadro 6.5. Centros de educación media por contexto socioeconómico y cultural según disponibilidad de materiales para alumnos con necesidades educativas especiales	104
Cuadro 6.6. Centros de educación media por tipo de centro según disponibilidad de materiales para alumnos con necesidades educativas especiales.....	104
Cuadro 6.7. Centros de educación media por contexto socioeconómico y cultural según disponibilidad de equipo multidisciplinario.....	105
Cuadro 6.8. Centros de educación media por región según disponibilidad de equipo multidisciplinario	105
Cuadro 6.9. Centros de educación media por tipo de centro según disponibilidad de equipo multidisciplinario	105
Cuadro 7.1. Segregación socioeconómica y cultural (porcentaje de varianza entre escuelas) según grado.....	111
Cuadro 7.2. Segregación en desempeños (porcentaje de varianza entre escuelas) según área y grado	112
Cuadro 7.3. Indicadores de inequidad en los desempeños.....	113
Gráfico 7.1. Escuelas por habilidad promedio en lectura en tercero según contexto socioeconómico y cultural.....	114
Gráfico 7.2. Escuelas por habilidad promedio en matemática en tercero según contexto socioeconómico y cultural.....	115
Gráfico 7.3. Escuelas por habilidad promedio en lectura en sexto según contexto socioeconómico y cultural	116
Gráfico 7.4. Escuelas por habilidad promedio en matemática en sexto según contexto socioeconómico y cultural.....	117
Tabla 8.1. Descripción resumida de los niveles de desempeño en la prueba de lectura	124
Gráfico 8.1. Estudiantes de tercero de educación media por nivel de desempeño de lectura según contexto socioeconómico y cultural del centro	127
Tabla 8.2. Descripción resumida de los niveles de desempeño en la prueba de matemática.....	129
Gráfico 8.2. Estudiantes de tercero de educación media por nivel de desempeño de matemática según contexto socioeconómico y cultural del centro	131



PRÓLOGO



Estamos presentando el tercer informe sobre el estado de la educación en Uruguay correspondiente a los años 2017-2018.

El INEEed se encuentra hoy con un esquema de trabajo estable y va consolidando una estructura que permite dar continuidad a los estudios y comparabilidad de los resultados. Se ha iniciado un proceso de evaluación nacional continua de logros educativos denominado Aristas, que se reitera cada tres años, en tercero y sexto de educación primaria y en tercero de educación media, que abarca la educación pública y privada y las distintas modalidades de ofertas del sistema educativo. Hemos consolidado la estructura del Mirador Educativo, que se actualiza año a año y da seguimiento a las metas del sistema educativo nacional, y seguimos trabajando en el seguimiento de estudios específicos sobre los recursos del sistema educativo y su distribución, y las condiciones de trabajo de los docentes, entre otros.

En los informes anteriores hemos optado por recorrer algunas temáticas, que son recortes del panorama educativo, con la intención de abarcar aspectos de la diversidad de componentes que se deben tomar en cuenta a la hora de realizar una evaluación del sistema educativo nacional. En este caso hemos avanzado en la línea del Plan Estratégico 2017-2020, manteniendo siempre como eje central al estudiante y su derecho a la educación, al docente y al sistema educativo como tres actores estratégicos para la consecución de una educación de calidad.

El derecho a la educación no es un constructo estático, sino que evoluciona con el tiempo y con el avance de las expectativas de los Estados y la sociedad. El derecho a la educación implica hoy, además de la universalización del acceso y la permanencia en el sistema educativo, el derecho de todos los niños y adolescentes a aprender y a participar. El INEEed está desarrollando un proceso de evaluación nacional continua de logros educativos y su seguimiento, como lo señalamos anteriormente, con el objetivo de aportar información para contribuir a cumplir con el compromiso de garantizar este derecho a aprender, a la educación, en su más amplia conceptualización.

En los estudios que se presentan de acceso, tránsito y egreso de la educación obligatoria se da cuenta de que se ha avanzado en el ejercicio del derecho a la permanencia y al acceso a través de la universalización de 4 y 5 años en la educación inicial, de primaria y también de educación media básica (aunque los análisis muestran que la trayectoria de los estudiantes uruguayos tiene un fuerte componente de extraedad generada por el rezago).

En la medida que los informes avanzan en el análisis de los desempeños de los estudiantes y sus trayectorias educativas, sistemáticamente se advierte que los resultados siguen sesgados por las condiciones socioeconómicas de las familias de los estudiantes. Si bien este es un problema de escala mundial, la educación uruguaya no muestra avances significativos en esta dimensión a pesar de las importantes mejoras del país en los indicadores de desigualdad económica.

La preocupación por la inequidad en los resultados de los estudiantes uruguayos ha llevado al INEEEd a explorar diversas dimensiones que buscan explicar esta situación, como la distribución de recursos en el sistema educativo, la homogeneidad de la población de los centros educativos, la formación de los docentes, entre otras.

Por último, este informe coincide con el cambio de administración en el país y en el sistema educativo en particular. Es en este marco que el INEEEd pretende aportar investigaciones que contribuyan al reconocimiento de los grandes problemas nacionales, como la inequidad en los resultados de aprendizaje de los alumnos, que no han sido aún resueltos y que necesitan de mayor investigación para ser comprendidos en su cabalidad y de mayor trabajo para lograr mayores avances en la búsqueda de equidad del sistema educativo y de la sociedad en su conjunto.

Comisión Directiva

INTRODUCCIÓN



El Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd) tiene el cometido legal de realizar un informe sobre el estado de la educación en Uruguay cada dos años. Mediante esta publicación se busca promover la discusión informada sobre educación y favorecer la toma de decisiones de políticas educativas basada en evidencia.

En su tercera edición, el informe se enfoca en el bienio 2017-2018. Sin embargo, con el fin de contextualizar los análisis realizados, algunas de las temáticas aquí tratadas se abordan con una mirada de largo plazo, incorporando datos correspondientes a años previos.

Como se indica en el *Plan Estratégico 2017-2020* del Instituto (INEEd, 2019c), la evaluación del sistema educativo requiere reconocer la existencia de tres actores estratégicos, que constituyen pilares sustantivos para el logro de los cometidos esperados: el estudiante, el docente y el sistema educativo en su conjunto. El presente informe se organiza en tres partes que analizan algunos aspectos de estos actores.

La primera parte, referente al sistema educativo, en esta ocasión enfoca su mirada en la equidad en la distribución de recursos en los liceos públicos del país (capítulo 1). Se analizan, por un lado, los criterios de asignación del presupuesto y se detallan las distintas etapas y los diferentes actores políticos que intervienen en dicha asignación. Por otro lado, se estudia la distribución de los recursos según el tipo de centro educativo, la propuesta que imparte (modalidad y plan de estudios), el grado de vulnerabilidad de la zona geográfica en la que se ubica y de la población que asiste.

La segunda parte, con foco en los docentes, presenta un análisis comparativo entre la trayectoria educativa de los estudiantes de formación docente y los de carreras universitarias (capítulo 2). Se acompaña de una mirada sobre la evolución histórica de los salarios docentes (capítulo 3) y de un breve análisis sobre las inasistencias de los maestros de educación inicial y primaria (capítulo 4). Se trata de un insumo sustantivo para pensar la formación docente actual, ámbito fundamental en el que se define “qué herramientas se brindan a los docentes para garantizar que todos los estudiantes alcancen las habilidades esperadas” (INEEd, 2019c, p. 12).

La tercera parte se centra en los estudiantes, a quienes se observa en su trayecto por la educación obligatoria. Se presentan tendencias sobre acceso, trayectoria y egreso de todos los alumnos, así como el grado de cumplimiento de las metas definidas por la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) en torno a estos tres ejes (capítulo 5). Se incluye, además, una breve descripción del marco normativo y la política educativa de inclusión, así como algunos datos sobre la cantidad de estudiantes con necesidades educativas especiales y los recursos asignados a los centros para atender dichas necesidades (capítulo 6). El capítulo 7 se enfoca en los escolares: analiza el grado en que estos se encuentran separados en centros educativos según sus condiciones socioeconómicas y culturales de origen. Analiza, además, los desempeños de los alumnos de tercero y sexto de primaria, tanto en lectura como en matemática, desde una perspectiva de equidad. El capítulo 8 cierra este tercer y último apartado con una descripción de lo que los estudiantes de tercer año de educación media son capaces de hacer, tanto en lectura como en matemática.

El informe finaliza con un resumen de las principales conclusiones de estos ocho capítulos y ofrece algunas interpretaciones sobre posibles implicancias de los resultados para la política educativa.

La equidad representa un eje de análisis transversal al informe. Esta decisión se toma porque la evidencia previa para nuestro país señala que se trata de un fenómeno relevante y de larga data. Un sistema educativo mejora en términos de equidad conforme logra que el acceso, tránsito y egreso de los estudiantes, así como sus desempeños, no se vean predeterminados por sus características de origen. Entre estas características se incluyen, por ejemplo, el nivel socioeconómico, el capital cultural de los hogares y la ubicación territorial. A lo largo de los capítulos, dependiendo de la fuente de información consultada, se analizan diferentes características de origen.

Tanto la equidad como la inclusión son dimensiones fundamentales de la calidad educativa (INEEd, 2019c, p. 13). Para dar cuenta de ellas, el INEEEd está comprometido con un abordaje que prioriza la consideración de un abanico amplio de evidencias, obtenidas a través del apego a altos estándares de medición y análisis de datos.

El INEEEd considera que la equidad en el sistema educativo, como dimensión de la calidad educativa, es reflejo de las políticas educativas implementadas. A la hora de presentar los datos y análisis se procura que estos resulten informativos y puedan vincularse a lineamientos de política. Si bien los datos disponibles no permiten hacer evaluación de políticas propiamente dicha, los resultados que a continuación se presentan constituyen aportes para la toma de decisiones informada, por ejemplo, en relación con el currículo, la definición de metas y la asignación de recursos.



MONDAY
TUESDAY
WEDNESDAY
THURSDAY
FRIDAY
SATURDAY
SUNDAY

COMUNICAR CON EMPATÍA

Debe haber alguien que escuche y alguien que responda. Debe haber alguien que lo escuche y alguien que responda con empatía. Debe haber alguien que ponga en el punto de vista de quien se comunica y alguien que ponga en su lugar, de su experiencia, de comprender sus puntos de vista. Debe haber alguien que interprete su mensaje emocional como...

a la educación

a la identidad

DERECHOS DE LOS NIÑOS

a la igualdad

Jugar y divertirse

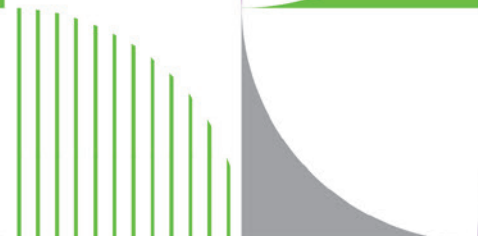
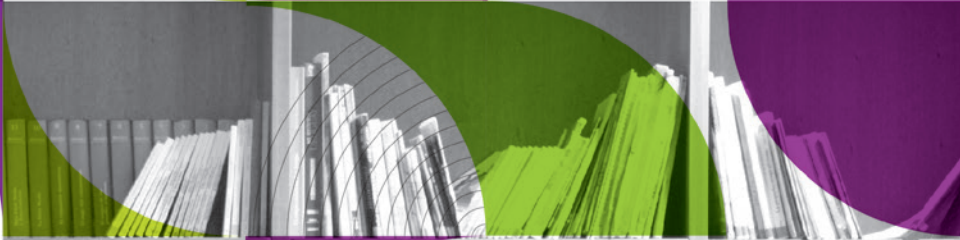
HUMEDALES

CUADERNO PARA LEER Y ESCRIBIR EN TERCERO

FRANCISCO
3ºA

CEIP







PARTE 1
EL SISTEMA EDUCATIVO





ASIGNACIÓN DE RECURSOS Y EQUIDAD



¿Los recursos del sistema educativo se asignan diferencialmente siguiendo criterios que promueven la equidad?

La intervención estatal a través de la distribución de recursos entre los centros educativos puede ser concebida como un factor que contribuye a equiparar las oportunidades de los estudiantes en el sistema educativo, atendiendo a la existencia de diferencias de origen y distintas necesidades educativas (Guadalupe, 2015; Morduchowicz, 2000).

Desde un enfoque de equidad educativa, en este capítulo se presenta un detalle del proceso que sigue la definición, aprobación y asignación del presupuesto público para la educación en Uruguay. Se consideran desde los procedimientos que sigue la construcción de los proyectos de presupuesto hasta la aprobación de las leyes presupuestales y la consecuente asignación de recursos a la ANEP y, más concretamente, la llegada de aquellos a los consejos desconcentrados y a los centros educativos. A continuación, se hace foco en el caso de la enseñanza secundaria, presentado a través de un análisis de la asignación a los liceos públicos y considerando la normativa que la respalda. Finalmente, se presenta un estudio de la asignación diferencial efectiva de recursos a los liceos públicos, es decir, la distribución desigual de recursos entre centros, seguido de las conclusiones del capítulo.

El análisis de la asignación se circunscribe a los liceos públicos por tratarse de la información a la que pudo acceder el INEEd¹. El capítulo presenta información relevada en entrevistas a actores directamente vinculados con el proceso mencionado² y realiza un estudio de los recursos asignados a los centros mediante los salarios de los docentes del Consejo de Educación Secundaria (CES). No se cuenta con información del Consejo de Educación Inicial y Primaria (CEIP) ni del Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP) que permita hacer el mismo análisis.

El estudio de los recursos asignados a los liceos se realiza únicamente mediante los salarios del personal que trabaja en ellos (que constituyen un 85% del total de recursos de la ANEP). No se incluye el análisis, por ejemplo, de infraestructura y materiales porque el INEEd no ha podido acceder a las fuentes de datos necesarias. Es importante incorporar esta información a futuras investigaciones que se realicen, ya que seguramente tendrá cierta incidencia en la asignación de recursos a los contextos más vulnerables.

¹ Una estimación del gasto salarial de las escuelas primarias fue realizada por Colacce, Manzi y Tenenbaum (2018).

² Se entrevistaron directores de liceos, inspectores y jefes del Consejo de Educación Secundaria.

DEFINICIÓN, APROBACIÓN Y ASIGNACIÓN DEL PRESUPUESTO PÚBLICO PARA LA EDUCACIÓN

En este apartado se describe el mecanismo institucional a través del cual se elabora, discute, modifica, aprueba y distribuye el presupuesto nacional dirigido a la educación pública.

El sistema educativo público uruguayo, en sus niveles obligatorios, se caracteriza por ser centralizado y fragmentado (INEEd, 2016d; Mancebo, 2012; Santiago, Ávalos, Burns, Radinger y Morduchowicz, 2016). Es centralizado, tanto funcional como territorialmente, porque la mayoría de las decisiones administrativas o curriculares —como la organización de la enseñanza, la administración del personal o la planificación y programación, incluido el manejo de los recursos financieros— son tomadas por las autoridades del sistema, que están radicadas en Montevideo. A su vez, los centros educativos tienen un escaso margen de autonomía para gestionar sus propios recursos. Es fragmentado porque la ANEP está compuesta por cuatro consejos desconcentrados que hacen funcionar su subsistema de una forma bastante independiente: el CEIP, el CES, el CETP y el Consejo de Formación en Educación (CFE).

En las etapas del proceso de elaboración y asignación del presupuesto nacional participan el Parlamento, el Poder Ejecutivo y los delegados de las instituciones involucradas³. En este proceso existen distintos niveles de decisión: (1) la asignación desde el gobierno central a la ANEP, (2) la distribución del presupuesto a la interna de la ANEP entre los consejos de educación y (3) la asignación de recursos desde cada consejo desconcentrado a los centros educativos (ver figura A.1.1 del Anexo del capítulo 1)⁴.

El proceso de definición y aprobación del presupuesto educativo comienza con la elaboración del proyecto de ley de presupuesto, una propuesta elaborada por la ANEP y otra por el Poder Ejecutivo, para presentar al Parlamento, en el marco de la elaboración del presupuesto nacional para los siguientes cinco años.

Con respecto al monto del presupuesto, el máximo lo define el Poder Ejecutivo a través de su propuesta (que es analizada junto a la propuesta de la ANEP), aunque el Parlamento puede enviar un mensaje complementario que sugiera un incremento y detalle la forma en que se financiará⁵. En caso de que el proyecto no sea aprobado, sigue vigente el presupuesto anterior, que se considera como una “línea de base”. La distribución de los recursos y su cuantía tienen un fuerte componente histórico, dado que la “línea de base” tiene el mayor peso a la hora de tomar decisiones. Habitualmente las discusiones principales en torno al presupuesto se dan a partir del monto y la distribución de los incrementos, ya que la línea de base es considerada un “piso” para la discusión.

El presupuesto que compone la ley que finalmente aprueba el Parlamento se distribuye entre remuneraciones, inversiones y gastos de funcionamiento, y según proyectos y

³ Por tratarse del presupuesto nacional, las instituciones referidas exceden a las educativas. En el caso particular de la educación la institución que participa es la ANEP.

⁴ Los Anexos del informe se encuentran en informe.ineed.edu.uy/anexos.

⁵ Otra forma consiste en simplemente redistribuir partidas de otros incisos.

programas. El gobierno central, a través del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), asigna ese presupuesto a la ANEP.

Dado que el Parlamento habitualmente aprueba un monto menor al solicitado por la ANEP en un comienzo, la coordinación entre los consejos desconcentrados y el Consejo Directivo Central (CODICEN) (punto 2 de la figura A.1.1 del Anexo del capítulo 1) es una instancia fundamental para reasignar los recursos con los que efectivamente se cuenta. Considerando que los regímenes laborales de los docentes suelen ser muy rígidos, y que el peso de las remuneraciones en el gasto es grande (85% en 2016) (INEEd, 2017c), el margen para nuevas propuestas de política educativa vinculadas con inversiones o con gastos corrientes es reducido.

Los centros educativos tienen un escaso margen de autonomía en el manejo de sus recursos. Además de no tener potestades sobre el personal que va a trabajar en ellos (docente o de gestión), las partidas presupuestales que manejan en efectivo son muy pequeñas. En los últimos años se han llevado adelante modificaciones que parecen haber identificado esta problemática en la educación media.

Dependiendo del tipo de rubro, las partidas presupuestales se ejecutan desde el CODICEN, desde el consejo desconcentrado o, en casos específicos y para partidas fijas, desde el centro mismo⁶ (punto 3 de la figura A.1.1 del Anexo del capítulo 1). No existen transferencias de recursos para su gestión a nivel regional o local. Las experiencias de descentralización⁷ que se han ido implementando aún no incluyen autonomía de gestión de recursos respecto a los consejos desconcentrados.

CRITERIOS DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS A LOS LICEOS PÚBLICOS Y SU NORMATIVA

Este apartado se centra en el CES⁸ y únicamente en los elementos que definen la dotación de personal del centro educativo, es decir, no incluye la distribución de recursos materiales o infraestructura. Dado que el 85% del gasto de la ANEP son remuneraciones, al analizar la distribución del personal se está abordando la gran mayoría de los recursos.

Si se entiende que el sistema educativo podría cumplir un rol compensatorio asignando de forma diferencial recursos hacia los grupos más vulnerables o que más los necesitan, cabe preguntarse si el sistema lo logra y hace llegar más y mejores recursos a esos centros. Para esto, se busca conocer y responder si existe una asignación diferencial a los liceos, analizando documentos y normativa vigente e intentando identificar criterios de asignación de recursos⁹.

⁶ Los centros tienen autonomía para ejecutar algunos gastos menores, lo que implica administrar la "caja chica": suministros de papelería, reparaciones menores y gastos operativos dirigidos a limpieza. En algunas modalidades se administran también partidas para alimentación (es el caso de las experiencias de extensión del tiempo pedagógico o de algunas escuelas como las aprender del CEIP o escuelas agrarias del CETP).

⁷ Se trata de acciones a nivel de regiones o localidades, no de centros educativos.

⁸ Este apartado forma parte de una investigación más amplia titulada "Asignación diferencial de recursos a los centros educativos desde una perspectiva territorial", llevada a cabo por el INEEEd, que se publicará a fines de 2019.

⁹ También se intenta identificar criterios discrecionales en la asignación de recursos, para lo que se recurre a trabajos anteriores y a entrevistas realizadas a actores relevantes: directores de centros y diversos inspectores y jefes del CES.

Los principales elementos que inciden en la asignación del personal a los centros (en términos de cantidad de personas, horas y distribución) son:

- la oferta educativa, en términos de planes, modalidades y programas educativos que se ofrecen, que define una primera dotación de horas de docencia directa e indirecta con que deberá contar cada liceo;
- la matrícula del centro, ya que la cantidad de grupos define con mayor precisión la cantidad de docentes necesarios y, por lo tanto, las horas de docencia directa e indirecta con las que deberá contar cada liceo;
- la categoría del centro, que determina el salario del equipo de dirección;
- la conformación de los equipos docentes y no docentes que trabajan en los liceos, que incide en el cobro diferencial de salarios de acuerdo con el grado, la antigüedad, la titulación y las partidas extra (como presentismo) y
- el sistema de elección de horas, dado que a través de él se define qué docente trabajará en qué liceo y con qué carga horaria, así como las horas y cargos que quedarán vacantes.

En los siguientes apartados se describen los elementos mencionados y los criterios vigentes para su definición, haciendo énfasis solo en aquellos que tienen un mayor impacto en la asignación diferencial de recursos salariales por centro educativo.

Es importante tener presente que, a pesar de que existan principios normativos de asignación de recursos, la asignación efectiva también puede ser influenciada por las acciones que los funcionarios, docentes, tomadores de decisiones, proveedores u otros actores puedan adoptar al respecto (Nina, Molina, Barrientos y Aguilar, 2004)¹⁰.

OFERTA EDUCATIVA

La oferta educativa comprende todo lo que refiere a la propuesta de educación de los centros, es decir, los planes, las modalidades educativas y los programas que funcionan en cada liceo. Esta se define a nivel central, desde el consejo, pero en diálogo con los inspectores y directores involucrados. Todos los años las inspecciones y el equipo de dirección realizan una revisión de la situación de cada liceo considerando la información del año anterior con respecto a las condiciones y características edilicias que determinan la capacidad del centro, los resultados, la oferta y la disposición de docentes en la zona, las características del entorno y de la población que se atiende.

La oferta educativa, que se construye sobre todo a partir de la demanda identificada en el territorio, afecta los recursos de los centros porque determina no solo la cantidad de clases curriculares y extracurriculares —y por tanto las horas docentes¹¹ que serán necesarias para llevarlas adelante—, sino porque incluye también a un conjunto de figuras de acompañamiento. El conjunto de elementos distintivos o complementarios ofrecidos por los planes, las modalidades o los programas es lo que puede generar un diferencial de

¹⁰ Por ejemplo, en el caso del sistema de elección de horas de docencia directa es claro que la discrecionalidad de cada individuo juega un rol relevante sobre la asignación efectiva a los centros.

¹¹ En el caso de los docentes que eligen horas de docencia directa, cada cargo incluye una determinada cantidad de horas de coordinación (ver tabla A.1.4 del Anexo del capítulo 1).

costos en la implementación de la actividad educativa en cada centro, ya que determina la cantidad de cargos y de horas de docencia y de funcionarios de gestión.

Plan de estudios

Cada plan de estudios¹² incluye un determinado currículo, con contenidos organizados en grados, módulos o trayectos, que establecen un camino para la culminación de un ciclo educativo. Comprende también los lineamientos de evaluación y pasaje de grado. Cuando se implementa un nuevo plan de estudios en un centro, este se asigna al centro y a un grupo. Es posible que en un mismo centro se imparta más de un plan de estudios. Año a año se revisa qué planes corresponden a cada centro y, para esto, se consideran las demandas de los actores vinculados al sistema educativo y se analizan las características de la población del liceo.

CUADRO 1.1
CENTROS Y MATRÍCULA DE EDUCACIÓN SECUNDARIA PÚBLICA SEGÚN PLAN DE ESTUDIOS
AÑO 2017

	Centros		Alumnos	
	N	%	N	%
Total	301	100	231.260	100
Ciclo básico	264	87,7	123.292	53,3
Plan 1996	42	14,0	7.544	3,3
Reformulación 2006 - ciclo 1	255	84,7	107.463	46,5
Plan 2009	12	4,0	1.907	0,8
Plan 2012	8	2,7	721	0,3
Plan 2013	34	11,3	5.332	2,3
Propuesta 2016	8	2,7	325	0,1
Segundo ciclo	232	77,1	107.968	46,7
Plan 1994	103	34,2	36.343	15,7
Reformulación 2006 - ciclo 2	200	66,4	71.625	31,0

Fuente: elaboración propia a partir de datos de docentes del CES, 2017.

Nota: si bien el Plan 1996 se ofrece también en cuarto año (segundo ciclo), en el año 2017 no había ningún grupo activo de cuarto con ese plan.

Actualmente, en educación secundaria pública el plan más extendido es el de Reformulación 2006, tanto para ciclo básico como para bachillerato diversificado. Por su parte, la Propuesta 2016 es un plan para ciclo básico que surge frente al proceso de finalización del Programa Aulas Comunitarias y hasta el momento no cubre una gran parte de la matrícula. Hay otros planes dirigidos a población con extraedad¹³ que habitualmente se desarrollan en el turno nocturno: en ciclo básico son los planes 1996, 2009 (también para jóvenes con condicionamientos), 2012 y 2013, y en bachillerato son los planes 1994 Martha Averbug y 1996 (que es solo para cuarto año). De estos, el más extendido para ciclo básico es el plan 2013 y para el bachillerato diversificado el plan 1994 (cuadro 1.1).

¹² Ver tablas A.1.1 y A.1.2 del Anexo del capítulo 1 por detalles de los planes de estudio.

¹³ Ver tabla A.1.2 del Anexo del capítulo 1.

A continuación se presentan los planes educativos en los que es posible constatar la existencia de estrategias diferenciales de asignación de recursos¹⁴. Sin embargo, dada su baja extensión, tanto en centros como en matrícula, los criterios de asignación diferencial utilizados en estos casos no constituyen un peso relevante en el total de recursos del CES.

En el Plan 2009 participan 13 profesores de asignaturas que cobran como ciclo 5, similar al salario de un docente del CFE grado 4, por lo que el pago de los docentes de este plan es superior al de los que dictan clase en los otros planes vigentes de secundaria (AGEV-OPP, 2013b).

En el Plan 2012 el equipo docente está formado por al menos 13 profesores y tres coarticuladores¹⁵ que ejercen docencia directa en los distintos seminarios-praxis. El coarticulador puede ser un profesional universitario, docente o técnico idóneo en alguna actividad u oficio. Los docentes de este plan también son remunerados como ciclo 5 (AGEV-OPP, 2013a).

En la Propuesta 2016 los docentes deben elegir toda la carga horaria de su asignatura sumando los grupos pertenecientes a esta modalidad, lo que asegura completar su unidad horaria. Además, se incorpora la figura del coordinador de talleres, que articula las tareas de los talleristas y los contenidos de los talleres, y se encarga del diálogo con las familias (acta n° 54, resoluciones n° 78 y n° 102 de 2016 del CES).

Salvo algunas excepciones, las remuneraciones docentes no varían según el plan de estudios. Es importante considerar que, a los efectos del análisis del costo por centro, los planes no son lo que hace la diferencia, sino las modalidades y programas.

Modalidad educativa

Por modalidad educativa se entiende una forma de implementar un determinado plan de estudios¹⁶. Puede o no involucrar un cambio curricular, no obstante, su característica principal es que organiza de forma distinta el tiempo pedagógico en el centro educativo. Las modalidades pueden incluir acciones que se desarrollan por fuera de las actividades regulares propuestas por un plan de estudios, pueden incorporar figuras específicas de docencia indirecta (que funcionan como apoyo de los estudiantes) y cargos de funcionarios de gestión. Impactan directamente en los costos salariales de los centros en donde se implementan, ya que la extensión de la jornada diaria, semanal o del ciclo completo puede requerir incorporar un mayor peso de los recursos docentes (reflejado en mayor asignación horaria, por ejemplo).

La Dirección de Planeamiento y Evaluación Educativa del CES y el propio consejo son quienes deciden la implementación de las modalidades educativas. Para esto se sigue un proceso de consulta e intercambio con varios de los actores involucrados: la Dirección de Gestión y Soporte a la Enseñanza del CES, las Unidades Coordinadoras Departamentales de

¹⁴ Por más información ver tabla A.1.1 del Anexo del capítulo 1.

¹⁵ En la tabla A.1.3 del Anexo del capítulo 1 se detallan las funciones de estos cargos.

¹⁶ Por mayores detalles de las modalidades ver tabla A.1.1 en el Anexo del capítulo 1.

Integración Educativa y las Comisiones Descentralizadas del CODICEN, la inspección (de institutos y liceos o regional) y la dirección del liceo.

Suelen ocurrir dos tipos de situaciones frente a la implementación de modalidades: la incorporación de una modalidad a un centro ya en funcionamiento o la incorporación de una modalidad en un centro creado para ese fin. De acuerdo con las entrevistas realizadas, uno de los elementos que se tienen en cuenta para definir la modalidad educativa a implementar en el caso de un centro ya existente es la conjunción entre los requisitos de la propuesta y las capacidades del liceo, incluyendo la predisposición del equipo de gestión para llevar adelante la propuesta.

Adicionalmente, la demanda puede ser otro elemento a considerar para implementar una modalidad educativa. En el caso de los liceos rurales puede surgir a partir de la existencia de un centro educativo integrado o mediante la demanda de una gran cantidad de estudiantes que no pueden trasladarse para continuar sus estudios una vez que egresan de primaria.

Las modalidades educativas vigentes en el CES en 2017 son: liceos comunes, liceos de tiempo completo, liceos de tiempo extendido, liceos rurales y centros educativos integrados¹⁷. Cada una de estas propuestas tiene un peso distinto en la matrícula total y varía entre Montevideo y el interior del país (cuadro 1.2).

CUADRO 1.2.

CENTROS Y MATRÍCULA DE EDUCACIÓN SECUNDARIA PÚBLICA POR TIPO DE OFERTA Y REGIÓN
AÑO 2017

Tipo de oferta	Centros			Matrícula		
	Montevideo	Interior	Total	Montevideo	Interior	Total
Liceo común	72	185	257	72.460	143.273	215.733
Liceo con turno nocturno	27	74	101	16.865	30.656	47.521
Liceo de tiempo completo	0	6	6	0	1.033	1.033
Liceo de tiempo extendido	3	12	15	1.916	7.009	8.925
Liceo rural	0	18	18	0	3.284	3.284
Centro educativo integrado	0	6	6	0	514	514

Fuente: elaboración propia a partir de datos de docentes del CES, 2017.

Nota 1: la matrícula corresponde a la cantidad de plazas ocupadas, ya que a los estudiantes que están matriculados en más de un curso se los computa por cada uno de los cursos en los que estén anotados.

Nota 2: la matrícula de los liceos con turno nocturno corresponde solo a los inscriptos en el turno nocturno.

Nota 3: la matrícula de los liceos de tiempo completo corresponde al turno diurno y son de ciclo básico.

Nota 4: la matrícula de los liceos de tiempo extendido corresponde al turno diurno.

Las modalidades educativas que tienen diferencias más relevantes en la dotación y carga horaria del personal del centro educativo —y, por lo tanto, que hacen una diferencia importante a la hora de analizar la asignación diferencial de recursos en los centros— son los liceos de tiempo extendido y los de tiempo completo.

En los liceos de tiempo extendido se incorpora el componente de horas de permanencia, lo que implica una asignación de horas específicas para aquellos docentes que elijan la

¹⁷ Además de estas modalidades, algunos centros tienen turno nocturno.

unidad horaria de su asignatura en una sola institución. Se asignan horas de coordinación a todos los que realizan docencia directa y horas de tutoría solo a aquellos con 20 horas o más en el centro¹⁸ (acta n° 58, resolución n° 10 de 2015 del CES). A estos liceos se les otorgan más horas docentes, asignadas a los cargos de profesor orientador pedagógico¹⁹, profesor coordinador pedagógico de los liceos con tutorías CES, coordinador de talleres y talleristas (acta n° 58, resolución n° 10 de 2015 del CES; CES, s. f.). Los docentes y el profesor orientador pedagógico implementan proyectos de trabajo de manera conjunta.

En los liceos de tiempo completo se asignan horas de coordinación y horas por modalidad tiempo completo, que para los docentes con más de 16 horas de clase suman un total de 10 horas adicionales (CES, s. f.). En 2017 se proponía que los liceos de tiempo completo contaran con un director, un subdirector, tres adscriptos, dos ayudantes de laboratorio, un profesor orientador bibliográfico, un equipo socioeducativo con tres integrantes (psicólogo, trabajador social y psicopedagogo), un profesor orientador pedagógico, un secretario, dos administrativos y cuatro auxiliares de servicio. La normativa indica que a estos liceos se les otorgan más horas docentes, asignadas, por ejemplo, a los cargos de profesor orientador pedagógico²⁰ (CES, s. f.).

Programas complementarios²¹

Por programa educativo complementario se entiende la implementación de una planificación organizada con un objetivo definido y recursos asociados, que se lleva a cabo mediante acciones de apoyo a los estudiantes, desarrolladas fuera de las actividades regulares propuestas por los planes educativos.

Existen programas complementarios que son asignados a los centros educativos y que significan una partida extra, monetaria o de otro tipo. De acuerdo con las entrevistas realizadas, la asignación de los programas se realiza utilizando diferentes criterios que ayudan a identificar la vulnerabilidad estudiantil, como la tasa de repetición o diferentes tipos de índices socioeconómicos. Además, las direcciones de los centros, las asambleas técnico docentes, las comisiones descentralizadas o la Federación Nacional de Profesores de Educación Secundaria (FENAPES) pueden presentar las necesidades a las inspecciones regionales²².

Los programas complementarios implementados en educación secundaria que implican un aumento de recursos docentes y financieros para el centro y sus estudiantes son: Uruguay

¹⁸ Por mayor detalle sobre las horas de coordinación ver tabla A.1.4 del Anexo del capítulo 1.

¹⁹ Se asignaron 366 horas de profesor orientador pedagógico a un total de 61 docentes de liceos de tiempo extendido. Por una descripción más detallada de las funciones del profesor orientador pedagógico ver tabla A.1.3 del Anexo del capítulo 1.

²⁰ Esto tiene como objetivo fortalecer el trabajo pedagógico a nivel institucional y fomentar la concentración horaria docente. Se asignaron 565 horas de profesor orientador pedagógico a un total de 155 docentes de liceos de tiempo completo.

²¹ La información para este apartado fue elaborada a partir del *Panorama de los programas educativos en 2012 y 2014* (INEED, 2016c), del *Relevamiento de iniciativas de políticas y proyectos educativos* (ANEP, 2016b), de las rendiciones de cuentas de la ANEP de 2015, 2016 y 2017 (ANEP, 2016c, 2017a, 2018), de información relevada en los sitios web de los consejos de la ANEP y de los propios programas, y de entrevistas.

²² El CES condujo un proceso de regionalización que incluyó la creación de sedes de inspección en el interior del país, con inspectores regionales radicados allí que trabajan en conjunto con los directores de los centros y las comisiones de trabajo territorial. En las entrevistas realizadas se confirmó que estos inspectores trabajan junto al Inspector de institutos y liceos y tienen a su cargo programas que antes dependían del CES, como el de Centros de Lenguas Extranjeras, el Programa Uruguay Estudia y el de Educación en Contexto de Encierro, entre otros. Otras potestades de estos cargos refieren a la adjudicación de horas de Acompañamiento Pedagógico a la Trayectoria Estudiantil (APTE) y de apoyo por región, y para los liceos rurales (código 68). Administran licencias menores a 30 días y cuentan con un equipo multiprofesional y legal para asesorar y apoyar a los centros.

Estudia, Becas de Acceso a la Continuidad Educativa y Compromiso Educativo. Todos ellos son considerados de pequeña o mediana escala (INEED, 2016c).

También existe la propuesta de tutorías del CES, que si bien actualmente no constituye más un programa complementario, en su origen sí lo fue. Es el que tiene mayor cobertura, por lo cual contribuye a generar un diferencial de recursos en los centros. En los liceos con tutorías se incorporan docentes en actividades extracurriculares (profesor coordinador pedagógico y profesor tutor), así como psicólogos y asistentes sociales. Las horas de tutorías asignadas a los centros se ofrecen a los docentes que ya tomaron horas allí.

MATRÍCULA

La matrícula en secundaria determina la cantidad de grupos en cada ciclo educativo y en cada orientación de bachillerato, lo que, a su vez, establece la cantidad de horas de docencia directa que requiere cada centro por asignatura. La asignación de cargos de docencia indirecta²³ (como adscriptos, profesor orientador pedagógico, profesor orientador bibliográfico) se fija, entre otros factores, en función de un ratio deseable de grupos por docente (CES, 2010; INEED, 2016d).

La matrícula de un centro está estrechamente vinculada a la capacidad locativa del lugar. La definición de la matrícula para el año siguiente se comienza a planificar aproximadamente desde octubre del año anterior en la Sala Departamental de Directores²⁴ y con la participación de la inspección, las Unidades Coordinadoras Departamentales de Integración Educativa y la Dirección Sectorial de Integración Educativa del CODICEN.

Los centros tienen margen de autonomía para decidir el agrupamiento de alumnos en clases, así como también para establecer algunas estrategias para estudiantes con dificultades de aprendizaje. De acuerdo con las entrevistas realizadas, existe un límite máximo de 28 alumnos por grupo en ciclo básico y de 30 en bachillerato diversificado. Excepcionalmente algunos salones no admiten más de 25 estudiantes.

CATEGORÍA DE LOS CENTROS

Los centros educativos de enseñanza secundaria se agrupan en cuatro categorías (primera, segunda, tercera y cuarta)²⁵ de acuerdo con su matrícula o con otras características (si son liceos rurales, departamentales o de tiempo completo). Uno de los principales objetivos de esta categorización consiste en responder de forma adecuada al volumen de matrícula y a los requerimientos de los centros para su funcionamiento, y fijar una estructura piramidal que facilite la organización del sistema y las carreras docentes de los directores.

²³ Son puestos del escalafón docente que no están a cargo de asignaturas en el aula.

²⁴ Órgano deliberante con facultad de iniciativa y funciones consultivas técnico-pedagógicas y de coordinación del funcionamiento del liceo en el área. Trabaja en coordinación con la inspección y la Sala Nacional de Directores (integrada por directores y subdirectores), que es un órgano deliberante y asesor permanente. Las salas nacionales están integradas por los directores y pueden participar también los subdirectores. Están en funcionamiento, formalmente, desde 1994 (circular n° 2. 176/94, circular n° 2. 468/01 LRR expediente 10.536/01 y circular n° 3. 166/13 del CES).

²⁵ Ver tabla A.1.5 del Anexo del capítulo 1.

La categoría del centro determina el salario del equipo de dirección (directores y subdirectores). En ese sentido, la asignación de una categoría que no depende exclusivamente de la matrícula del liceo (como es el caso de los liceos departamentales, los liceos rurales o de tiempo completo, a los que se les asigna una categoría mayor a la que les correspondería por matrícula) estaría funcionando como un incentivo para cubrir esos cargos.

CONFORMACIÓN DE EQUIPOS EN LOS LICEOS

La conformación de equipos en los liceos es otro elemento que afecta la dotación de recursos de un centro educativo. La estructura básica para la organización interna de los centros incluye a los docentes, al equipo de dirección y a otros cargos de docencia indirecta (adscriptos, preparadores, profesor orientador pedagógico, profesor orientador bibliográfico, entre otros). El equipo de dirección está integrado al menos por un director y un subdirector, que ocupan cargos de docencia indirecta (MEC y OEI, 1993).

Todos los centros educativos cuentan con secretarías que funcionan de apoyo a la gestión, que llevan adelante funciones administrativas. Otros cargos que no ejercen la docencia son los auxiliares, administrativos, oficiales y aquellos que pueden formar parte del equipo multiprofesional como psicólogos, asistentes sociales y educadores (MEC y OEI, 1993).

SISTEMA DE ELECCIÓN DE HORAS

La asignación de docentes a los centros educativos del sistema público depende del sistema previsto por el consejo respectivo, que establece reglas y pautas claras para la elección y designación de horas. El sistema de elección de horas en educación secundaria constituye una instancia de suma importancia en la determinación del costo salarial por centro, ya que, año a año, los profesores (titulados o no titulados, efectivos o interinos, con mayor o menor grado o mayor o menor antigüedad²⁶) seleccionan sus horas y definen en qué centro trabajarán. Esta elección, que se reitera año a año, depende de un sistema de jerarquización que está fuertemente marcado por la antigüedad, las clases dictadas o días trabajados, la efectividad y la calificación²⁷ de los docentes. Los efectivos con mayor grado o antigüedad tienen derecho a ser los primeros en tomar horas (INEEd, 2016b; Labadie, Mizala, Retamoso, Operti y Romaguera, 2006).

En suma, considerando el sistema de elección de horas como uno de los cinco elementos clave que afectan la dotación de recursos de un centro educativo, la distribución de las personas que ejercen la docencia directa e indirecta afecta la asignación de los recursos entre los centros educativos por tres vías: 1) por la cantidad de horas de cada cargo de docencia directa e indirecta (que están determinadas por varios factores, entre ellos, los

²⁶ Para la determinación de los grados se considera, entre otros aspectos, la antigüedad. No obstante, más allá de que aquella sea parte del grado docente, existen las primas por antigüedad que se otorgan a todos aquellos con 25 años de trayectoria en el servicio o a quienes tienen una permanencia en el séptimo grado luego de cumplir 28 y 32 años de docencia.

²⁷ La calificación se construye considerando las evaluaciones de: asignatura, asistencia, actividad computada, informe de dirección, informe de inspección, aptitud docente, antigüedad, deméritos y antigüedad calificada (acta n° 10, resolución n° 79, expediente 3/2159/2018 del CES).

planes de estudio y las propuestas de las modalidades educativas), 2) por la cantidad de docentes (que está determinada por los cargos que cada año el CES pone a disposición de los docentes y por el sistema de elección de horas que hace que se complete el cargo) y 3) por la remuneración de los docentes (que está determinada por características como la titulación, la antigüedad, la carga horaria, entre otras, que quedan definidas por el sistema de elección de horas también). Asimismo, la distribución de los funcionarios de gestión afecta a la asignación de recursos de los centros educativos por las mismas tres vías: 1) por la cantidad de horas de cada cargo, 2) por la cantidad de cargos que se cubren y 3) por la remuneración, que varía según horas, grado y antigüedad.

ANÁLISIS DE LA ASIGNACIÓN DIFERENCIAL DE RECURSOS EN LOS LICEOS PÚBLICOS

Hasta aquí, el capítulo describió los criterios que utiliza el sistema educativo para asignar recursos a los centros. También abordó la descripción de los cinco elementos clave que afectan la dotación de recursos: la oferta educativa, la matrícula, las categorías de los centros, la conformación de equipos en los liceos y el sistema de elección de horas. De aquí en más, el objetivo es analizar la información disponible para intentar responder la pregunta principal planteada en el comienzo del capítulo: ¿los recursos del sistema educativo se asignan diferencialmente siguiendo criterios que promueven la equidad?

Para realizar el análisis de la asignación diferencial de recursos entre liceos públicos se estima el costo salarial de cada uno. Se utilizaron varias fuentes de datos. El análisis que se presenta a continuación se concentra en el gasto en salarios de los liceos públicos urbanos y rurales (liceos y centros educativos integrados) del CES²⁸.

COSTO SALARIAL POR ESTUDIANTE

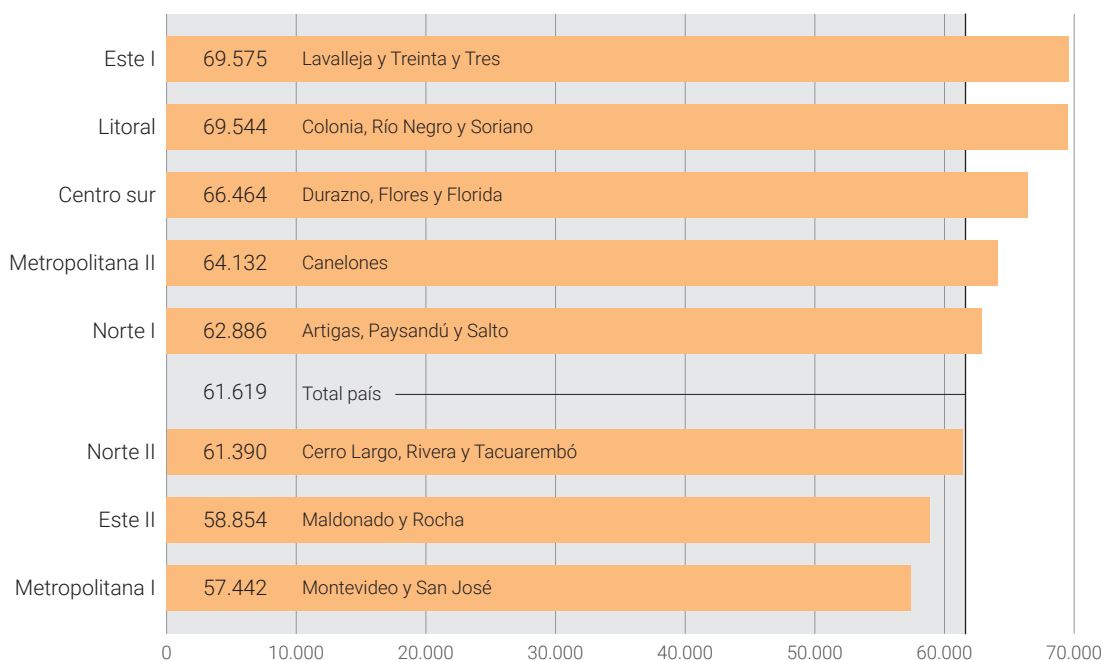
La asignación de recursos puede ser abordada desde distintos ejes de análisis. En este caso se optó por realizar un estudio vinculado a la vulnerabilidad de diversas regiones del país. Desde una perspectiva territorial, el costo salarial anual por estudiante²⁹ es superior en las regiones Este I, Litoral y Centro sur, mientras que las regiones con menores valores son la Metropolitana I, Este II y Norte II (gráfico 1.1)³⁰.

²⁸ No se considera otro tipo de propuestas como centros de lenguas extranjeras, aulas comunitarias (que están siendo sustituidos por otras propuestas) o áreas pedagógicas. Los costos considerados son únicamente costos salariales de docentes (de docencia directa e indirecta) y funcionarios de gestión que trabajan en el centro (no se consideran otros costos salariales si corresponden a funcionarios que no trabajan directamente en los liceos).

²⁹ Para calcular el costo salarial anual por estudiante se divide el costo salarial anual por liceo entre la cantidad de alumnos de cada liceo.

³⁰ Las regiones fueron creadas por el CES para distribuir las inspecciones regionales con el criterio de cercanía geográfica: Centro sur (Durazno, Flores y Florida), Este I (Lavalleja y Treinta y Tres), Este II (Maldonado y Rocha), Litoral (Colonia, Río Negro y Soriano), Metropolitana I (Montevideo y San José), Metropolitana II (Canelones), Norte I (Artigas, Paysandú y Salto) y Norte II (Cerro Largo, Rivera y Tacuarembó).

GRÁFICO 1.1
COSTO SALARIAL ANUAL POR ESTUDIANTE DE EDUCACIÓN SECUNDARIA PÚBLICA SEGÚN REGIÓN
 EN PESOS URUGUAYOS
 AÑO 2017



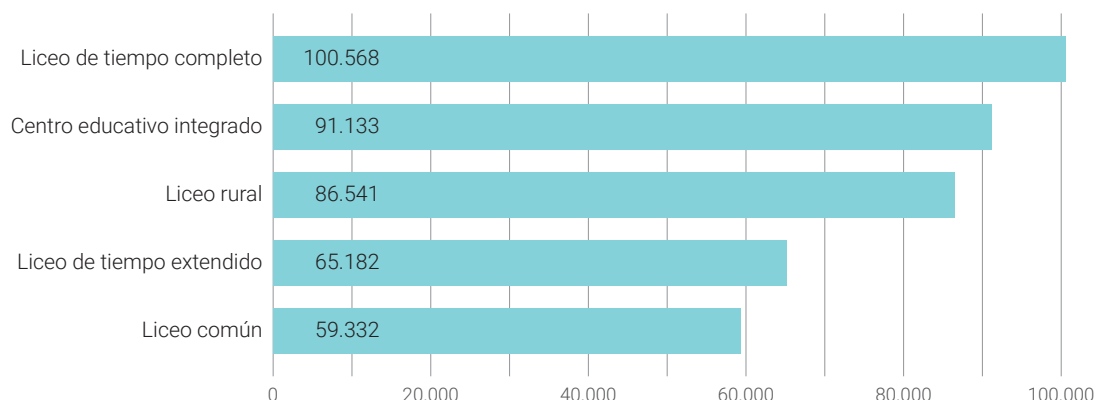
Fuente: elaboración propia a partir de datos de docentes del CES, 2017.

Resulta de interés observar si las diferentes modalidades educativas tienen asignados costos salariales diferenciales, de modo de intentar compensar posibles desigualdades de origen de sus estudiantes. Si se considera el costo salarial por estudiante por modalidad educativa, la modalidad con mayor costo es la de liceos de tiempo completo, seguida por los centros educativos integrados y los liceos rurales (gráfico 1.2). En estos dos últimos casos se debe a que la matrícula es muy baja y, por lo tanto, el costo fijo de la puesta en funcionamiento de estos centros hace que en términos relativos el costo por estudiante sea mayor que en otras modalidades con mayor matrícula. En el caso de tiempo completo, su alto costo podría ser un indicio de una asignación salarial diferencial que favorece a población más desfavorable. Por su parte, los liceos comunes y de tiempo extendido son los que presentan un menor costo salarial por estudiante.

En el cuadro 1.3 se presenta la distribución de centros según modalidad y costo por estudiante (en quintiles³¹). Los liceos rurales, los centros educativos integrados y los liceos de tiempo completo son modalidades con alto costo salarial por estudiante. Los liceos de tiempo extendido están presentes en todos los quintiles, pero en menor medida en el primero. Por último, los liceos comunes están presentes en todos los quintiles de costo, aunque en menor medida en el quintil más alto.

³¹ Los quintiles representan una forma de agrupar a la población en grupos similares entre sí respecto al fenómeno en estudio. Por ejemplo, en este caso se ordena a todos los liceos de acuerdo a su costo salarial por estudiante. Luego, se los agrupa en cinco categorías con la misma proporción de liceos en cada una. De esta forma, en cada quintil se encuentra un 20% de los liceos. En el quintil 1 se encuentra el 20% de los liceos con costo salarial por estudiante más bajo, y en el quintil 5 el 20% de los liceos con costo salarial por estudiante más alto.

GRÁFICO 1.2
COSTO SALARIAL ANUAL POR ESTUDIANTE DE EDUCACIÓN SECUNDARIA PÚBLICA SEGÚN MODALIDAD DEL CENTRO
 EN PESOS URUGUAYOS
 AÑO 2017



Fuente: elaboración propia a partir de datos de docentes del CES, 2017.

Nota: en el caso del costo en tiempo completo se consideran los docentes directos asociados al ciclo básico en el centro, y los docentes indirectos y no docentes ponderados por la matrícula del ciclo básico.

CUADRO 1.3
CENTROS Y MATRÍCULA DE EDUCACIÓN SECUNDARIA PÚBLICA POR MODALIDAD DEL CENTRO SEGÚN COSTO SALARIAL POR ESTUDIANTE
 EN QUINTILES
 AÑO 2017

	Liceo de tiempo completo	Liceo de tiempo extendido	Liceo rural	Centro educativo integrado	Liceo común	Total
Total	6	15	18	6	257	301
	(1.287)	(10.532)	(3.284)	(514)	(215.733)	(231.260)
Quintil 5	5	3	12	5	36	60
	(906)	(759)	(1.454)	(349)	(8.816)	(12.194)
Quintil 4	1	3	4		52	60
	(381)	(1.474)	(999)	0	(25.700)	(28.554)
Quintil 3	0	4	1		55	60
		(3.408)	(368)	0	(37.070)	(40.846)
Quintil 2	0	4	1	1	54	60
		(3.823)	(463)	(165)	(49.311)	(53.762)
Quintil 1	0	1	0	0	60	61
		(1.068)			(94.836)	(95.904)

Fuente: elaboración propia a partir de datos de docentes del CES, 2017.

Nota 1: la matrícula total aparece dentro de los paréntesis.

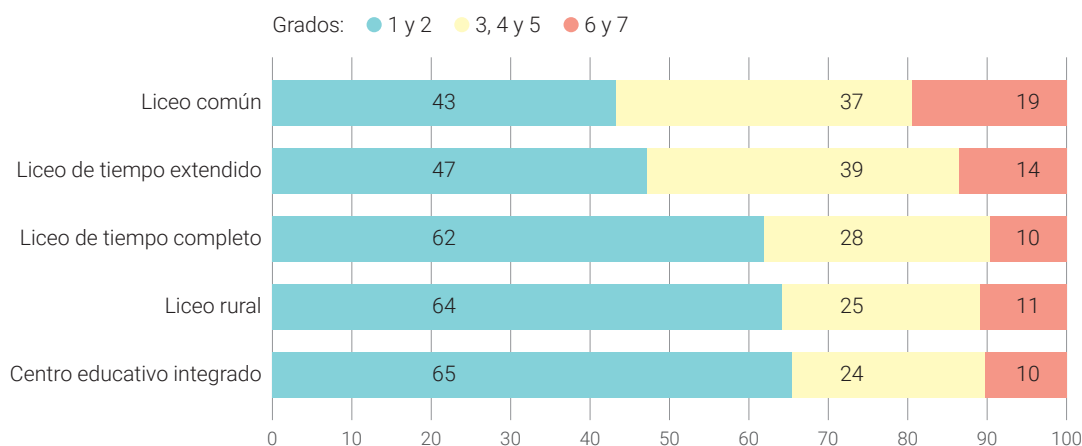
Nota 2: hay un centro que es de tiempo extendido y rural, por lo que la suma de la matrícula por quintil de costo y por modalidad no es igual.

DISTRIBUCIÓN DOCENTE

Los docentes efectivos de educación secundaria poseen un sistema escalafonario que comprende siete grados (en orden ascendente), y una forma de ascenso fuertemente marcada por la antigüedad. Este sistema de ascensos se ajusta a las siguientes normas: la permanencia de un mínimo de cuatro años en cada grado, la obtención de un puntaje mínimo por antigüedad calificada en el grado (que comprende aptitud docente, antigüedad y actividad computada) y la aprobación de los cursos que se disponga y reglamente para cada cargo.

Los liceos de tiempo extendido y los comunes tienen mayor proporción de docentes de grados intermedios y altos que el resto de los liceos. En cambio, los liceos de tiempo completo, los rurales y los centros educativos integrados tienen mayor proporción de cargos de docencia directa con grados bajos. Estos centros, debido a su propuesta, brindan la posibilidad de tomar la unidad docente completa³², lo que puede implicar un incentivo salarial para los docentes en los grados más bajos y que, por lo tanto, perciben un salario por hora menor. Esto se debe a que para todos los docentes es un beneficio concentrar todas sus horas en la menor cantidad de centros posibles. Los de grados más altos, como son los primeros en elegir, no tienen dificultades en hacerlo en cualquier tipo de centro, sin la necesidad de tomar horas en liceos rurales, centros educativos integrados o liceos de tiempo completo, que probablemente se ubican en lugares de acceso más complejo y que atienden poblaciones más vulnerables. En cambio, para los docentes de grados bajos elegir en estos centros es una forma que tienen para poder concentrar las horas en menos liceos (gráfico 1.3).

GRÁFICO 1.3
DOCENTES DE EDUCACIÓN SECUNDARIA PÚBLICA POR GRADO SEGÚN MODALIDAD DEL CENTRO
 EN PORCENTAJES
 AÑO 2017



Fuente: elaboración propia a partir de datos de docentes del CES, 2017.

³² La unidad docente básica corresponde a 20 horas semanales de labor.

ASIGNACIÓN DIFERENCIAL DE RECURSOS

En nuestro país es posible identificar regiones en las que coexisten liceos que concentran un alto costo salarial por estudiante y otros con un bajo costo³³: Este II, Centro sur y Norte I³⁴. En estos casos se entiende que son regiones desiguales. Las menos desiguales son: Este I, Metropolitana I, Litoral y Norte II (cuadro 1.4).

CUADRO 1.4
CONCENTRACIÓN DEL COSTO SALARIAL POR ESTUDIANTE DE EDUCACIÓN SECUNDARIA PÚBLICA SEGÚN REGIÓN
EDUCACIÓN SECUNDARIA PÚBLICA
AÑO 2017

	Coefficiente de Gini
Total país	0,14
Este I (Lavalleja y Treinta y Tres)	0,11
Metropolitana I (Montevideo y San José)	0,12
Litoral (Colonia, Río Negro y Soriano)	0,12
Norte II (Cerro Largo, Rivera y Tacuarembó)	0,12
Metropolitana II (Canelones)	0,13
Este II (Maldonado y Rocha)	0,15
Centro sur (Durazno, Flores y Florida)	0,16
Norte I (Artigas, Paysandú y Salto)	0,16

Fuente: elaboración propia a partir de datos de docentes del CES, 2017.

Otro análisis pertinente es estudiar la relación entre el costo salarial por estudiante y el índice de carencias educativas y territoriales (ICET)³⁵, que es un indicador a nivel de centro educativo (tabla 1.1).

A mayor valor en el ICET menor es la vulnerabilidad socioeconómica y territorial del centro. En el gráfico 1.4 se presenta la relación entre el ICET y el costo salarial por estudiante para cada una de las regiones del país. Para una mejor interpretación, el gráfico se divide en cuatro cuadrantes en función de que se esté en una situación con vulnerabilidad y costo salarial por estudiante superior o inferior al promedio del país. En el primer cuadrante se ubican las regiones Metropolitana II, Centro sur y Litoral, con una vulnerabilidad menor al promedio del país y un costo salarial por estudiante superior. En el segundo cuadrante se ubican las regiones Metropolitana I y Este II, con vulnerabilidad y costo salarial por estudiante menores al promedio del país. En el tercer cuadrante se ubica únicamente

³³ Se calcula el coeficiente de Gini construido, en este caso, como una medida de desigualdad del costo salarial por estudiante para las distintas regiones consideradas y el total del país. Esta medida de desigualdad varía entre 0 y 1. El valor 1 indica que todo el costo salarial está concentrado en un centro educativo. Por el contrario, el coeficiente asume valor 0 cuando todos los centros tienen los mismos costos.

³⁴ En el cuadro A.1.1 del Anexo del capítulo 1 se presentan los resultados del análisis realizado con otras medidas de desigualdad (índices de entropía generalizados e índices de Atkinson). El análisis con las distintas medidas arroja un resultado robusto y similar entre ellas.

³⁵ En el Anexo del capítulo 1 se incluye un detalle de la metodología de construcción del ICET. El antecedente directo de un índice socioterritorial subdepartamental en Uruguay es el Índice de Priorización Socio-Territorial (IPT) creado por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto en el año 2016. El IPT es un índice que mide las diferencias en la dimensión socioterritorial del país utilizando como unidad de análisis las secciones censales. El índice se compone de tres indicadores relevantes para caracterizar las condiciones sociales en los territorios: necesidades básicas insatisfechas, nivel educativo alcanzado por la población y distribución poblacional en los territorios (OTU, 2016)

la región Norte II, con mayor vulnerabilidad al promedio y un costo salarial en torno al promedio nacional. Por último, en el cuarto cuadrante se ubican las regiones Norte I y Este I, con vulnerabilidad y costo salarial mayores al promedio del país.

TABLA 1.1
CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES DEL ICET

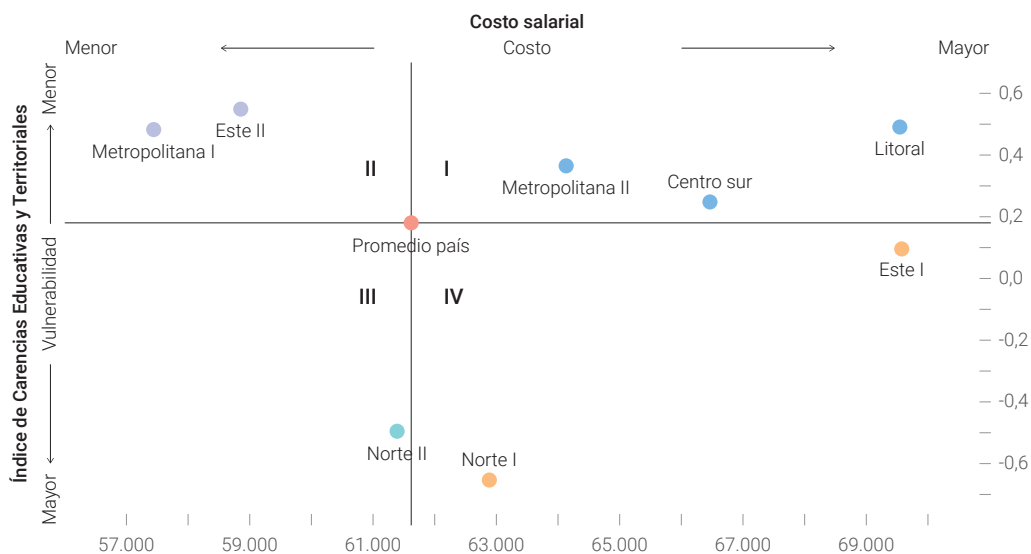
Indicadores	Proporción de población residente en hogares particulares con tres o más necesidades básicas insatisfechas en el centro y en el entorno del centro.	
	Cantidad promedio de años de estudio de la población de entre 25 y 65 años de edad en el entorno del centro.	
	Cantidad de estudiantes que cobran asignaciones familiares.	
	Cantidad de estudiantes que tienen Tarjeta Uruguay Social.	
	Cantidad de estudiantes que están afiliados a la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE).	
	Características socioculturales de la escuela de origen de los estudiantes del centro educativo.	
Fuentes	SIAS, ANEP y CENSO 2011 del INE.	
Metodología	La metodología de creación del índice es un análisis factorial. La unidad de análisis son los liceos y se puede analizar la información a partir de su distribución en el mapa por departamentos y regiones.	
Explicación de la escala	A mayor valor en el índice de carencias educativas y territoriales menor es la vulnerabilidad socioeconómica y territorial del centro.	
Estadísticas descriptivas	Media	0,180
	Desvío estándar	0,853
	Mínimo	-2,900
	Máximo	1,467

Las regiones Norte I y Norte II son las que presentan mayores carencias educativas territoriales. En ambos casos no parece haber una compensación de dichas carencias a través de la asignación de un mayor costo salarial por estudiante.

En el gráfico 1.5 se puede ver la relación entre la vulnerabilidad de los centros (medida por el ICET) y la desigualdad de costos salariales (medida por el coeficiente de Gini). Se observa que la región Metropolitana I presenta baja vulnerabilidad y escasa desigualdad entre centros, sumado a un bajo costo salarial por estudiante (gráfico 1.4). Al considerar que se trata de una región poco vulnerable, es razonable pensar que no se requiere una asignación de recursos que esté desigualmente distribuida.

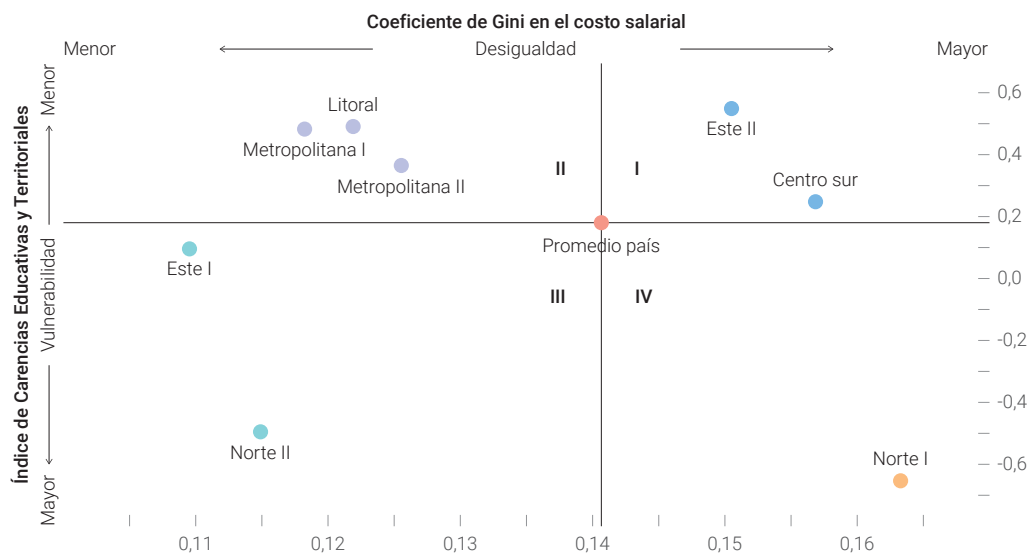
La región Norte II presenta una situación de alta vulnerabilidad y un costo salarial cercano al promedio nacional (gráfico 1.4). No obstante, esos recursos se asignan de manera más igualitaria que el promedio del país (se ubica en el tercer cuadrante del gráfico 1.5), lo que estaría indicando la ausencia de una asignación diferencial de recursos para combatir las desigualdades. Una situación diferente se observa en la región Norte I, que también presenta una alta vulnerabilidad y tiene un costo salarial por estudiante en torno al promedio nacional, pero que está distribuido desigualmente en relación con el promedio del país (se ubica en el cuarto cuadrante del gráfico 1.5). Esto podría estar indicando que dada la alta vulnerabilidad, y a pesar de un costo salarial por estudiante moderado, la región Norte I está asignando los recursos de manera diferencial, lo que podría evidenciar la intención de combatir las desigualdades.

GRÁFICO 1.4
REGIONES SEGÚN EL COSTO SALARIAL ANUAL POR ESTUDIANTE DE EDUCACIÓN SECUNDARIA PÚBLICA Y EL ICET
 AÑO 2017



Fuente: elaboración propia a partir de datos de docentes del CES, 2017.
 Nota: el cuadrante I indica una situación de baja vulnerabilidad y alto costo salarial, el cuadrante II una situación de baja vulnerabilidad y bajo costo salarial (situación esperable para los centros con menores vulnerabilidades), el cuadrante III una situación de alta vulnerabilidad y bajo costo salarial, y el cuadrante IV una situación de alta vulnerabilidad y alto costo salarial (situación esperable para los centros con mayores vulnerabilidades).

GRÁFICO 1.5
REGIONES SEGÚN EL COEFICIENTE DE DESIGUALDAD EN COSTO SALARIAL ANUAL POR ESTUDIANTE DE EDUCACIÓN SECUNDARIA PÚBLICA Y EL ICET
 AÑO 2017



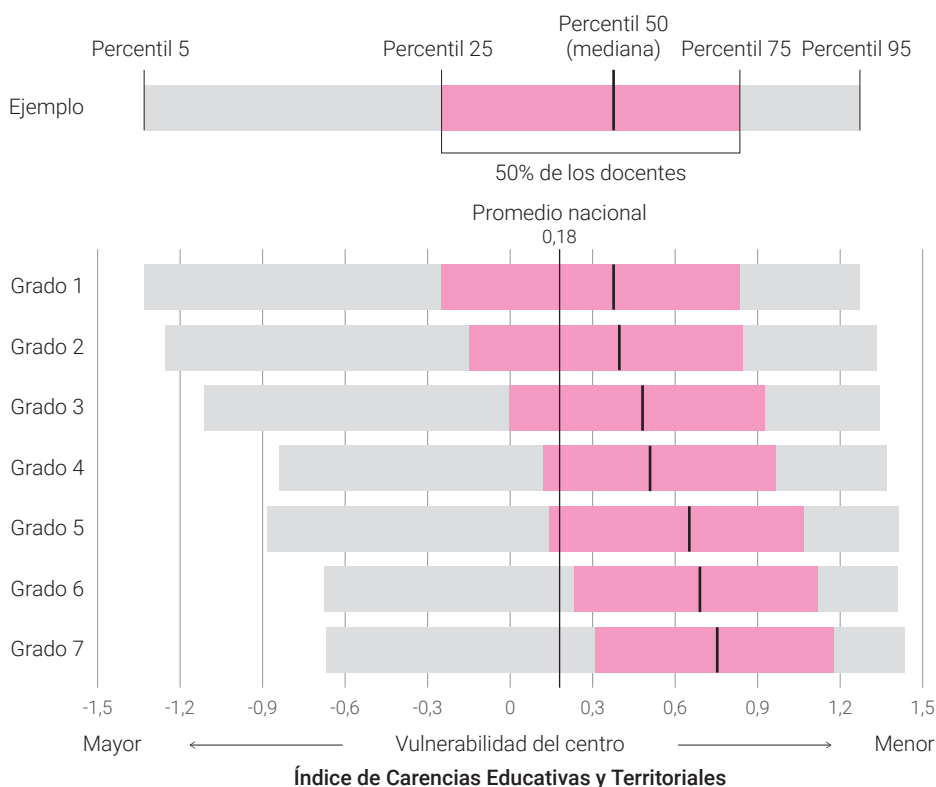
Fuente: elaboración propia a partir de datos de docentes del CES, 2017.
 Nota: el cuadrante I indica una situación de alta desigualdad y baja vulnerabilidad, el cuadrante II una situación de baja desigualdad y baja vulnerabilidad, el cuadrante III una situación de baja desigualdad y alta vulnerabilidad, y el cuadrante IV una situación de alta desigualdad y alta vulnerabilidad.

Entre los recursos que se asignan a los centros, el costo salarial es el componente con mayor peso. ¿Cómo se distribuyen los grados docentes según las carencias educativas y territoriales de los centros? A medida que aumenta el grado docente, la concentración del 50% de los docentes tiende a ubicarse en centros de menor vulnerabilidad (gráfico 1.6).

La distribución de los docentes de distintos grados varía según el índice de vulnerabilidad de los centros. A medida que aumenta la vulnerabilidad aumenta la concentración de docentes de grados bajos. Cuando la vulnerabilidad disminuye, aumenta la concentración de docentes de grados altos. Es relevante destacar que mientras los docentes grado 1 se distribuyen en centros de prácticamente todo el abanico de vulnerabilidad, los docentes de grados altos se concentran, en mayor medida que los anteriores, en centros de menor vulnerabilidad³⁶.

Teniendo en cuenta que el costo salarial aumenta conjuntamente con los grados docentes, el comportamiento encontrado no se corresponde a una asignación que promueva la equidad. Una mayor equidad en la asignación de recursos no se refleja en una misma distribución de docentes, independientemente del grado, sino en un comportamiento contrario al encontrado en el que la mayor asignación salarial expresada a través de los grados más altos se concentre en los centros con mayor vulnerabilidad.

GRÁFICO 1.6
DOCENTES DE EDUCACIÓN SECUNDARIA PÚBLICA POR GRADO SEGÚN EL ICET DEL CENTRO EN QUE TRABAJAN
AÑO 2017



Fuente: elaboración propia a partir de datos de docentes del CES, 2017.

³⁶ Mientras el 25% de los docentes de grados 1 a 5 trabaja en centros con vulnerabilidad mayor al promedio nacional, en el caso de los docentes grados 6 y 7 este porcentaje es menor, ya que el percentil 25 en estos casos se ubica en valores del índice mayores al promedio nacional.

CONCLUSIONES

Este capítulo aporta información pertinente para repensar el diseño, la gestión y la planificación de la asignación de recursos educativos, priorizando el criterio de equidad.

En Uruguay la asignación de recursos salariales a los centros conlleva un conjunto de definiciones previas que la determina. Se ha constatado la existencia y vigencia de normativa que regula la asignación diferencial de recursos a los centros educativos del CES. Ello representa un criterio sustantivo a la hora de garantizar igualdad de oportunidades para todos y favorecer resultados equitativos. Sin embargo, el análisis de los datos indica que la asignación de recursos no siempre está favoreciendo a la población más vulnerable.

Se analizaron los cinco elementos clave que afectan la dotación de recursos a los centros educativos: la oferta educativa (plan de estudios, modalidad educativa y programas complementarios), la matrícula del centro, la categoría del centro, la conformación de los equipos docentes y el sistema de elección de horas. Se observan distintas situaciones tanto a nivel territorial como en la implementación de algunos de los cinco elementos mencionados, así como en el tratamiento de las vulnerabilidades socioeducativas.

Para estudiar y analizar la asignación de recursos educativos es fundamental el proceso previo de definición y aprobación del presupuesto público para la educación, y resulta clave considerar el hecho de que la discusión parlamentaria en torno al presupuesto se realiza únicamente sobre el monto incremental —ya que la línea de base se mantiene fija año a año—, lo que deja un escaso margen para la negociación y reasignación entre niveles educativos o necesidades educativas. Asimismo, una particularidad del sistema de definición presupuestal y de asignación de recursos es que está altamente centralizado, lo que restringe el margen de acción de la política educativa.

En la dotación de recursos a un liceo público el conjunto de personal docente y de gestión es el factor de mayor peso. Esto responde tanto a la cantidad de cargos asignados y a las horas definidas para cada uno (que están fuertemente determinadas por la previsión de la matrícula estudiantil), así como a los salarios que reciben quienes los ocupan. Asimismo, la definición de los planes de estudio, las modalidades educativas y los programas complementarios presentes en el centro son elementos de peso en la definición de la creación de cargos y horas docentes, y en determinados casos también inciden en las remuneraciones. La categoría del liceo también afecta las remuneraciones, específicamente las del equipo de dirección, mientras que las características socioeducativas de los estudiantes cumplen un rol relevante en la asignación de recursos, vinculado a la asignación de docentes o a la implementación de programas específicos.

Los aspectos mencionados están fuertemente vinculados con el hecho de que la normativa que los regula no es lo suficientemente abarcativa como para contemplar todas las instancias que hacen a la oferta educativa. Un ejemplo de ello es el momento de designación de horas docentes, que está fuertemente condicionado por las reglas y pautas que fija el propio sistema y también por la decisión del docente. Esta normativa no siempre está actualizada (para las categorías de los centros educativos, los salarios de personal como equipo de

dirección, entre otros). Nuevamente estas situaciones influyen en el margen de acción de la política educativa y su posible injerencia sobre la asignación diferencial de recursos a los centros y el impacto en la equidad.

En particular, en cuanto a los cargos de docencia directa, dado que el Plan Reformulación 2006 es el más difundido y propone una carga horaria definida y poco flexible, se ofrece un margen limitado de aplicación de política. Los planes de estudios más recientes o experimentales no tienen un alcance significativo sobre el contingente de estudiantes que asisten a cada nivel y, si bien tienen una carga horaria más flexible, no tienen ningún efecto sobre la distribución diferencial de recursos entre los centros a nivel general. Algo parecido sucede con los programas complementarios, que muchas veces incorporan cargos de docencia directa y que están regulados por normativa, pero no tienen un alcance significativo sobre la población estudiantil.

El sistema de elección de horas de docencia directa es un ejemplo de política educativa que no prioriza la asignación diferencial. Sin embargo, existe mayor margen de maniobra en la implementación de modalidades o programas de los centros, que afectan principalmente la dotación de horas de docencia indirecta, de funcionarios de gestión o de equipos multiprofesionales.

La forma de distribución de los cargos de docencia indirecta ofrece un mayor margen de maniobra para la acción política. Si bien existe una base mínima de estos cargos (en cantidad y tipo) para que un centro educativo funcione, extenderlos posibilitaría un mejor funcionamiento y acompañamiento al estudiante, sobre todo en centros con mayor vulnerabilidad. Aunque muchas veces es decisión de los docentes acumular más horas — como el caso de los directores que tienen la potestad de optar por definir su cargo como de dedicación permanente o no —, aumentar los cargos de docencia indirecta en los centros que más lo necesitan se constituye en un área concreta de intervención política.

En los cargos de gestión (auxiliarles de servicio y personal administrativo), y en los de profesionales o especialistas técnicos, también hay margen para incidir desde la política educativa incrementando la cantidad de cargos destinados a los centros. Nuevamente, existe una cantidad mínima de estos cargos para que el centro pueda funcionar, pero una mayor cantidad o diversidad puede ser definida desde la dirección del sistema.

A partir del análisis empírico presentado se observó que los liceos comunes (que son los que tienen mayor penetración en el territorio y proporción de matrícula) presentan un menor costo salarial por estudiante y atienden a poblaciones con una vulnerabilidad menor a la del promedio nacional. Las propuestas de tiempo completo, rural y los centros educativos integrados, que atienden a las poblaciones más vulnerables, tienen un costo salarial por estudiante mayor al del promedio nacional, aunque llegan a una cantidad de alumnos considerablemente menor. En el caso de las propuestas del ámbito rural esto tiene sentido, ya que llegan a los estudiantes que habitan allí y esto condiciona la cantidad de asistentes. Sin embargo, la propuesta de tiempo completo podría tener un mayor alcance, considerando la población a la que está dirigida.

Al incorporar la dimensión territorial al análisis se perciben diferencias en cuanto al costo salarial promedio y su concentración entre centros que pertenecen a regiones con similar vulnerabilidad. Esto indica diferentes grados de esfuerzo en la búsqueda de compensar las desigualdades existentes. Regiones como la Metropolitana I, que presenta centros en zonas con baja vulnerabilidad, en principio no requeriría de políticas redistributivas, ya que presenta un costo salarial similar entre centros. Las regiones Este I, Norte I y Norte II se componen de centros con mayor vulnerabilidad y presentan costos salariales altos (excepto la Norte II, cuyo costo está apenas por debajo del promedio nacional). De estas regiones solo en la Norte I se encontró que algunos centros tienen mayores gastos en salarios que otros, y podría pensarse que ese diferencial está dirigido a compensar ciertas desigualdades.

Vale destacar la constatación empírica de una mayor concentración de docentes de grados más altos en los centros menos vulnerables, lo que estaría indicando una situación contraria a lo que se suele recomendar para minimizar las desigualdades de origen mediante una asignación diferencial de los recursos.

En términos generales, el análisis indica que el sistema no está logrando volcar más recursos a los centros con mayor vulnerabilidad. Parece necesario, entonces, revisar los criterios por los cuales se asignan los recursos a los liceos públicos, de cara a identificar aquellas áreas donde, aún bajo la normativa actual, pueda existir un mayor margen de acción para minimizar las desigualdades existentes y lograr mayor equidad en las oportunidades educativas.



el libro.
segunda modernización (co-

MIÉRCOLES
BRUNO
LUKA C
JUEVES
JOAQUÍN
LUNES

oblación (joven)
enos nacimientos y muertes
ós inmigraciones → nuevas costumbres
hábitos
concentración en ciudades (Montevideo)
nadas (senadores y diputados)
y extranjeros, analphabetas, peones,





PARTE 2

LOS DOCENTES



Conversamos en clase a partir de la lectura del libro.

Contexto histórico del país durante la segunda modernización (comienzo del sxx)

Economía favorable

Más exportaciones

* Desarrollo de la industria

interna (frigoríficos, textiles,

construcción).

Segunda

Modernización

Política

* Representación no pro

* Ciudadanos sin de

vagabundos y solda

* Guerras entre

(goven)

entios y muertes

iones → nuevas costumbres

udades (Montevideo)

(puertos)

is, personas,

MIÉRCOLES

BRUNO

LUKA C

JUEVES

JOAQUÍN

LUNES



PERFIL DE LOS ESTUDIANTES DE FORMACIÓN DOCENTE



¿Quiénes eligen ser docentes en Uruguay?

Que un sistema educativo logre cumplir con las funciones que la sociedad le asigna y ofrezca una educación de calidad depende, en gran parte, de “su capacidad para convocar personas capaces y motivadas para la tarea, formarlas y estimular el mejoramiento de sus habilidades como educadores a lo largo de su carrera” (INEED, 2017c, p. 147). En otras palabras: “la calidad de un sistema educativo tiene como techo la calidad de sus docentes” (Barber y Mourshed, 2007, p. 13). Esta refiere tanto a su formación docente como a las capacidades y la motivación desarrolladas a lo largo de la formación previa (Denzler y Wolter, 2009).

A pesar del interés por atraer, formar y retener en la profesión docente a aquellos con mayor capacidad y motivación para la enseñanza, estudios clásicos y contemporáneos sugieren que las personas con mejor desempeño educativo suelen preferir otras profesiones (Committee for the Review of Teaching and Teacher Education, 2003; Corcoran, Evans y Schwab, 2004; Guarino, Santibañez y Daley, 2006). Señalan que el nivel académico y el capital cultural de quienes eligen la docencia son bajos (Coultas y Lewin, 2002; Vaillant, 2004) y suelen ser menores a los de quienes optan por otras formaciones universitarias, lo que se denomina selección negativa (Varga, 2007).

Este fenómeno se atribuye a la valoración diferente del prestigio de la profesión (Boudon, 1974) y del costo-beneficio económico de cada formación (Becker, 1993) según la clase social de origen y el género (Shin y Moon, 2006). Profesiones que premian salarialmente la aptitud y el desempeño resultan más atractivas que la docencia para los candidatos de mayores calificaciones (Hoxby y Leigh, 2004). En países como Uruguay, en los que las carreras universitarias se realizan en una institución y la formación docente en otra, la autoselección del estudiante hacia la formación docente o universitaria tiene lugar también por las características del instituto de formación terciaria elegido, como la cercanía geográfica, el tamaño de la institución, la modalidad de cursado y el formato de evaluación (Denzler y Wolter, 2009).

Investigaciones nacionales previas coinciden en que quienes eligen formarse como docentes provienen de estratos socioeconómicos y culturales “algo menores” (CIFRA, 2012) y con un desempeño académico inferior (Boado y Fernández, 2010; Fernández Aguerre, 2009) a quienes eligen carreras universitarias. La probabilidad de optar por formación docente es

mayor para mujeres, egresados de educación media pública y de origen social en las “clases manuales” (Baraibar, 2014, p. 165)³⁷.

Para ingresar a la formación docente —así como a la universitaria— en Uruguay hay que haber egresado de la educación media. A partir del año 2003 la evaluación estandarizada internacional de los desempeños de los estudiantes que se ha aplicado en este tramo educativo en nuestro país es el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA), que realiza la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). A nivel nacional se evaluó el ciclo básico de educación media en 1999, el bachillerato (educación media superior) en 2003 y tercer año de educación media básica en 2018³⁸ (los resultados de esta última evaluación se presentan en el capítulo 8 de este mismo informe).

En Uruguay se implementaron algunos estudios de carácter longitudinal. Uno de los focos del estudio más reciente (Cardozo Politi, 2016)³⁹ es reconstruir las trayectorias educativas entre 2009 y 2014 de los estudiantes evaluados por la OCDE en el año 2009 a través de una encuesta retrospectiva. Sus antecedentes directos son el PISA-L 2003 (Boado y Fernández, 2010), también de alcance nacional, y el PISA-L 2006 (Ríos González, 2014) en Montevideo y Maldonado⁴⁰.

En el contexto actual, en que se considera la creación de la Universidad de la Educación y se discute la atribución del perfil universitario a la formación docente, resulta pertinente la comparación de los perfiles de quienes eligen una y otra formación. El presente capítulo aporta más evidencia acerca de si, y en qué aspectos, la hipótesis de la selección negativa hacia la profesión docente aplica a nuestro país, explorando si existen diferencias en la escolaridad previa (en educación media) y la escolaridad inicial en educación superior entre quienes eligen formación docente y quienes optan por carreras universitarias, considerando la composición sociodemográfica de ambos grupos. Para ello se emplea parte de la base de datos del estudio PISA-L 2009-2014⁴¹: se seleccionan los estudiantes que culminaron la educación media superior e iniciaron estudios terciarios de formación docente o carreras universitarias en los años comprendidos por el estudio.

³⁷ La metodología empleada en este capítulo difiere de las utilizadas en los estudios mencionados, en los que se utiliza tanto el análisis descriptivo como el inferencial (regresión logística multivariada). Para este capítulo se siguen los lineamientos del Manual de Análisis de Datos de PISA (OCDE, 2009) en el empleo de los cinco valores plausibles estimados para el desempeño de cada estudiante en cada área evaluada por PISA 2009. Esto posibilita una estimación más adecuada de los márgenes de error y la significación estadística de las diferencias encontradas (Córdoba Perozoa, 2016). Se complementan y confirman, de este modo, los hallazgos de esos estudios previos

³⁸ Las dos primeras fueron elaboradas en el ámbito de la ANEP (MESyFOD y UMRE, respectivamente) y la última, Aristas, es realizada por el INEEd.

³⁹ Emplea una submuestra aleatoria de algo menos de la mitad de los casi 6.000 estudiantes uruguayos evaluados por PISA en 2009.

⁴⁰ Estudios longitudinales a partir de PISA se han realizado también en Canadá (“Youth in Transition Survey”), Suiza (“Transition from Education to Employment Survey”) y Dinamarca (“PISA-L”) a partir de la prueba PISA del año 2000 y en Australia (“Longitudinal Surveys of Australian Youth”) a partir de la de 2003.

⁴¹ Si bien la prueba PISA se aplicó en años posteriores (2012, 2015 y 2018), 2009 es el único año para el que se cuenta, además, con una encuesta longitudinal aplicada a los estudiantes participantes (PISA-L).

METODOLOGÍA

La prueba PISA 2009 se aplicó en Uruguay a casi 6.000 estudiantes. Se trata de una muestra representativa del universo de adolescentes uruguayos que para ese entonces tenían 15 años y se encontraban matriculados en instituciones educativas de enseñanza media del país. De ellos, 2.608 fueron encuestados por el estudio PISA-L durante 2014. Hasta ese año⁴², 1.348 de estos alumnos (51,7% de la muestra efectiva PISA-L) habían finalizado su educación media. Entre ellos se pueden distinguir los siguientes grupos:

- Grupo “Universidad” (n=938)⁴³: iniciaron únicamente carreras universitarias (en la Universidad de la República, una universidad privada o un instituto universitario).
- Grupo “Formación docente” (n=160): iniciaron únicamente carreras de formación docente.
- Grupo “Formación docente y universidad” (n=36): en diferentes años de su trayectoria, ingresaron tanto a una carrera universitaria como a una de formación docente.
- Grupo “Otros” (n=213): optaron por otra formación (por ejemplo, formación técnica no universitaria, educación no formal) o no continuaron su formación.

Como se mencionó previamente, interesa comparar el perfil de quienes eligen una carrera universitaria (grupo “Universidad”) con el de quienes eligen formarse como docentes (grupo “Formación docente”). El grupo “Formación docente y universidad” no se tiene en cuenta en el análisis que aquí se presenta porque se trata únicamente de 36 casos.

En el siguiente apartado se procura caracterizar a ambos grupos (“Universidad” y “Formación docente”)⁴⁴, para posteriormente analizar —mediante regresiones logísticas multivariadas— la incidencia de los desempeños en PISA⁴⁵ en la probabilidad de asistencia a formación docente, controlando por variables sociodemográficas, institucionales y de escolaridad previa.

⁴² De contar con una ventana de observación más amplia, como en el PISA-L 2003-2012, podrían ser más los estudiantes egresados de educación media superior e incorporados a formación docente o a la universidad (ya que hay estudiantes que egresan con más años de rezago).

⁴³ Originalmente eran 939, se descartó un caso por información incompleta.

⁴⁴ Se emplea un factor de ajuste (ponderado) para corregir un leve sesgo detectado entre la totalidad de los estudiantes evaluados en PISA 2009 y los efectivamente encuestados en PISA-L 2009-2014 (Cardozo Politi, 2016).

⁴⁵ La alternativa de trabajar en un único modelo con las tres áreas evaluadas se descartó por ser alta la correlación de los resultados que obtiene cada estudiante en las diferentes áreas. Si bien el área foco de la prueba PISA 2009 fue lectura, resulta de interés conocer, además, la incidencia de los resultados en matemática y ciencias en la elección de la formación terciaria. Como la prueba PISA 2009 tiene menor cantidad de ítems en esas áreas, el error introducido por la imputación de información faltante es mayor. Para contrarrestar este error se emplean en la estimación de los diferentes modelos los cinco valores plausibles que, para cada estudiante y área del conocimiento, se incluyen en los resultados de la prueba (OCDE, 2009)

¿HAY DIFERENCIAS EN EL ESTATUS SOCIOECONÓMICO Y CULTURAL, LA ZONA DE RESIDENCIA Y EL SEXO ENTRE QUIENES ELIGEN FORMACIÓN DOCENTE Y QUIENES ELIGEN OTRAS CARRERAS UNIVERSITARIAS?

Se consideran tres características sociodemográficas de los estudiantes analizados:

- el estatus socioeconómico y cultural de cada estudiante (ESCS, por su sigla en inglés) en el año 2009, calculado por PISA considerando las posesiones del hogar, el nivel educativo y la ocupación de sus padres (OCDE, 2012);
- la región geográfica donde se ubica el centro educativo en el que realizó la evaluación en 2009⁴⁶ y
- el sexo.

Los estudiantes que se inscriben en formación docente provienen en proporción similar de todos los cuartiles de estatus socioeconómico. Los que se inscriben en las universidades, sin embargo, provienen en su mayoría del cuartil de mayor nivel socioeconómico y cultural (55,8%), y solo el 7% es del cuartil de menor nivel socioeconómico y cultural (cuadro 2.1).

CUADRO 2.1
ESTATUS SOCIOECONÓMICO Y CULTURAL DE LOS ESTUDIANTES SEGÚN CARRERA ELEGIDA
EN PORCENTAJES

	Universidad	Formación docente	Total
Cuartil 1 (estatus socioeconómico más bajo)	7,0	26,1	9,8
Cuartil 2	11,6	28,0	14,1
Cuartil 3	25,6	22,0	25,1
Cuartil 4 (estatus socioeconómico más alto)	55,8	24,0	51,0
Total	100	100	100

Fuente: elaboración propia a partir de PISA-L 2009-2014.

Nota: la distribución de los cuartiles en el total no se corresponde a cuatro grupos de 25% por dos motivos: en primer lugar, los criterios de estratificación de la muestra del estudio PISA-L no consideran el estatus socioeconómico y cultural, en segundo lugar, el presente análisis solo considera a los egresados de educación media superior que optan por formación docente o carreras universitarias.

En cuanto a la distribución geográfica (cuadro 2.2), la mayoría de los estudiantes universitarios asistió a centros de educación media de la Metrópolis (52,5%) y el Resto del país (32,8%). Esto último puede explicarse por la cercanía geográfica, ya que Salto y Paysandú cuentan con la mayor oferta de carreras universitarias fuera de Montevideo (Figuroa Garrido, 2018). Entre los estudiantes de formación docente, poco más de un cuarto (26,6%) estudió en liceos y escuelas técnicas de la Metrópolis, y un 50% lo hizo en departamentos del Resto del país.

⁴⁶ Las zonas que engloban las cuatro regiones son las siguientes: Metrópolis (Montevideo y área metropolitana), Este (Maldonado, Rocha, Lavalleja y Treinta y Tres), Noreste (Cerro Largo, Rivera, Tacuarembó y Artigas, con la excepción de las localidades de Bella Unión y Baltasar Brum) y Resto del país (Canelones y San José, excepto área metropolitana, Colonia, Durazno, Flores, Florida, Paysandú, Río Negro, Salto, Soriano, Bella Unión y Baltasar Brum).

CUADRO 2.2
REGIÓN DE LOS ESTUDIANTES SEGÚN CARRERA ELEGIDA
 EN PORCENTAJES

	Universidad	Formación docente	Total
Metrópolis	52,5	26,6	48,6
Este	8,1	11,1	8,5
Noreste	6,6	12,3	7,4
Resto del país	32,8	50,0	35,4
Total	100	100	100

Fuente: elaboración propia a partir de PISA-L 2009-2014.

Para quienes en 2009 residían en departamentos sin o con poca oferta de carreras universitarias, optar por formación docente es también una forma de cursar educación superior sin cambiar de residencia. Investigaciones previas señalan que la opción por el menor desplazamiento es más frecuente entre estudiantes de menor nivel socioeconómico y cultural y entre las mujeres (Frenette, 2006).

Respecto al sexo, la feminización de la educación superior se da tanto en las universidades como en formación docente, aunque es mayor en esta última (el porcentaje de alumnas es de 63,1% y 77,3%, respectivamente) (cuadro 2.3).

CUADRO 2.3
SEXO DE LOS ESTUDIANTES SEGÚN CARRERA ELEGIDA
 EN PORCENTAJES

	Universidad	Formación docente	Total
Mujer	63,1	77,3	65,2
Varón	36,9	22,7	34,8
Total	100	100	100

Fuente: elaboración propia a partir de PISA-L 2009-2014.

¿HAY DIFERENCIAS EN EL DESEMPEÑO EN MEDIA ENTRE QUIENES ELIGEN FORMACIÓN DOCENTE Y QUIENES ELIGEN OTRAS CARRERAS UNIVERSITARIAS?

Tanto los estudiantes de formación docente como los universitarios provienen principalmente de liceos públicos (76,4% y 56,6%, respectivamente). Los alumnos que proceden de educación media técnica representan una proporción mayor en formación docente (10,9%) que en las universidades (3,3%). El 40,1% de los universitarios egresó de un liceo privado, mientras que entre los estudiantes de formación docente lo hizo el 12,7% (cuadro 2.4).

CUADRO 2.4

SECTOR INSTITUCIONAL DEL QUE PROVIENEN LOS ESTUDIANTES SEGÚN CARRERA ELEGIDA EN PORCENTAJES

	Universidad	Formación docente	Total
Secundaria pública	56,6	76,4	59,6
Secundaria privada	40,1	12,7	36,0
Escuela técnica	3,3	10,9	4,5
Total	100	100	100

Fuente: elaboración propia a partir de PISA-L 2009-2014.

La incidencia del rezago varía también de un grupo al otro. PISA evalúa a la cohorte de estudiantes que deberían estar cursando cuarto año de educación media. Por tanto, aquellos que al momento de realizar la prueba en 2009 se encontraban en primero, segundo o tercer año de educación media se consideran “rezagados”. El rezago puede asociarse a un ingreso tardío al sistema educativo, a la no matriculación en algún año o —más frecuentemente— a haber transitado por experiencias de repetición de uno o más grados en educación primaria o media. La repetición se asocia a un menor desempeño académico y, en algunos casos, al ausentismo (Bonvin, Bless y Schuepbach, 2008; Hauser, 1999). La mayoría de los estudiantes que completan la educación media y continúan sus estudios en formación docente o carreras universitarias no se encontraban rezagados en 2009. El rezago era mayor entre quienes ingresan a formación docente (11,9%) que entre los universitarios (2,9%) (cuadro 2.5).

CUADRO 2.5

REZAGO ACUMULADO HASTA 2009 DE LOS ESTUDIANTES SEGÚN CARRERA ELEGIDA EN PORCENTAJES

	Universidad	Formación docente	Total
No tiene rezago	97,1	88,1	95,8
Tiene rezago	2,9	11,9	4,2
Total	100	100	100

Fuente: elaboración propia a partir de PISA-L 2009-2014.

En 2009 la prueba se enfocó en la evaluación de la lectura. Los estudiantes se clasifican en seis niveles de desempeño en lectura definidos en PISA. Estos fueron agrupados en tres estratos (Cardozo Politi, 2016). El estrato 1 incluye aquellos que tuvieron mejor desempeño (niveles IV a VI de la escala de PISA), el estrato 2 reúne a los estudiantes que obtuvieron desempeños de niveles II y III, y el estrato 3 a quienes no alcanzaron el nivel II (considerado en PISA como las competencias mínimas esperables a esa edad).

Si bien la mayor proporción de estudiantes de ambos grupos tuvo un desempeño intermedio (estrato 2), la proporción de estudiantes con los mejores desempeños es mayor entre los universitarios (24,4%) que en formación docente (10,6%). A su vez, el 23,2% de los estudiantes de formación docente, de acuerdo con los resultados que obtuvieron en lectura en PISA 2009 cuando tenían 15 años, estaba por debajo de los mínimos que la OCDE establece

como aceptables (OCDE, 2010), mientras que el 11,6% de los estudiantes universitarios se encontraba en esa situación (cuadro 2.6).

CUADRO 2.6
DESEMPEÑOS EN LECTURA EN PISA 2009 DE LOS ESTUDIANTES SEGÚN CARRERA ELEGIDA
EN PORCENTAJES

	Universidad	Formación docente	Total
Estrato 1 (mejores desempeños)	24,4	10,6	22,3
Estrato 2	64,0	66,2	64,3
Estrato 3 (peores desempeños)	11,6	23,2	13,3
Total	100	100	100

Fuente: elaboración propia a partir de PISA-L 2009-2014.

Respecto a las orientaciones elegidas por los estudiantes en los cursos de educación media superior, los universitarios provienen principalmente (89,7%) de las tres orientaciones tradicionales de secundaria: 39,3% de humanística, 29% de biológica y 21,4% de científica. Quienes eligen formación docente provienen, principalmente, de las orientaciones humanística (51,6%) y biológica (21,9%), y de educación técnica (12,7%) (cuadro 2.7). Solo el 6,9% de los futuros docentes realizaron bachillerato científico, lo que se condice con la falta de docentes titulados en las asignaturas Matemática y Física (INEED, 2014, p. 202).

CUADRO 2.7
ORIENTACIÓN ELEGIDA EN QUINTO AÑO DE EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR POR LOS ESTUDIANTES
SEGÚN CARRERA ELEGIDA
EN PORCENTAJES

	Universidad	Formación docente	Total
Humanística	39,3	51,6	41,2
Científica	21,4	6,9	19,3
Biológica	29,0	21,9	27,9
Artística	3,6	6,5	4,0
Técnica	6,4	12,7	7,3
Sin dato	0,3	0,5	0,3
Total	100	100	100

Fuente: elaboración propia a partir de PISA-L 2009-2014.

Considerando que el grado normativo en 2009 para la cohorte PISA era cuarto año de educación media, se esperaría que estos estudiantes completaran la educación media en 2011. El egreso con rezago tiene lugar para todos aquellos que culminan este ciclo en años posteriores, sea por el rezago hasta 2009 (ver cuadro 2.5) o por el acumulado en los años posteriores previos al egreso. La mayoría de los estudiantes universitarios finalizó la educación media en el año previsto (72,3%) y entre quienes lo hicieron con rezago, la mayoría culminó al año siguiente (19,1%). En formación docente el egreso oportuno es menor (53,2%), y si bien el 26,4% egresa al año siguiente al previsto, hay un 20,4% que requiere dos o más años adicionales para completar la educación obligatoria (cuadro 2.8).

Tanto el rezago al momento en que realizan la prueba PISA (2009), como el rezago en el egreso de la educación media y el desempeño en lectura en la evaluación de la OCDE presentan una caracterización menos favorable, en términos de desempeño en educación media, del grupo que opta por formación docente respecto al que opta por carreras universitarias.

CUADRO 2.8
**REZAGO AL MOMENTO DEL EGRESO DE EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR DE LOS ESTUDIANTES
 SEGÚN CARRERA ELEGIDA**
 EN PORCENTAJES

	Universidad	Formación docente	Total
No tiene rezago	72,3	53,2	69,4
1 año	19,1	26,4	20,2
2 o más años	8,6	20,4	10,3
Total	100	100	100

Fuente: elaboración propia a partir de PISA-L 2009-2014.

RELACIÓN ENTRE EL DESEMPEÑO EN PISA Y LA ELECCIÓN DE LA CARRERA

En los apartados anteriores se constata que existen diferencias sociodemográficas y en el desempeño durante la educación media entre quienes eligen formación docente y quienes eligen la universidad.

A los efectos de analizar la influencia del desempeño de los estudiantes en educación media sobre la probabilidad de asistir a centros de formación docente se estimaron tres modelos que consideran, individualmente⁴⁷, los puntajes de matemática, lectura y ciencias en PISA 2009, como indicadores de desempeño académico (cuadro 2.9).

CUADRO 2.9
**EFFECTOS MARGINALES SOBRE LA PROBABILIDAD DE ASISTIR A FORMACIÓN DOCENTE.
 MODELOS LOGÍSTICOS UNIVARIADOS PARA CADA ÁREA EVALUADA EN PISA 2009**

Variable	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
Matemática	-0,116 ***		
Ciencias		-0,103 ***	
Lectura			-0,088 ***

Fuente: elaboración propia a partir de PISA-L 2009-2014.

Nota: diferencias estadísticamente significativas al * 90%, ** 95% y *** 99%.

El puntaje obtenido en la prueba PISA 2009 en cualquiera de sus áreas se asocia (significativamente) con la probabilidad de asistir a formación docente, y esta relación es negativa. Se espera que por cada punto adicional que un estudiante obtenga en la prueba PISA en el área de matemática su probabilidad de asistir a formación docente se reduzca, en promedio, 0,116 puntos porcentuales. Es así que, por ejemplo, un estudiante que obtuvo 420 puntos en matemática (el mínimo para el nivel II de desempeño en PISA) incrementaría

⁴⁷ La alternativa de trabajar en un único modelo con las tres áreas evaluadas se descartó por ser alta la correlación de los resultados que obtiene cada estudiante en las diferentes áreas.

su probabilidad de asistir a formación docente en 14 puntos porcentuales respecto a otro estudiante que obtuvo 544 puntos (el mínimo para el nivel IV de desempeño en PISA).

Sin embargo, como señalan investigaciones previas, el desempeño en PISA varía dependiendo del nivel socioeconómico del hogar, el sexo (varón, mujer), la zona de residencia (Metrópolis, Este, Noreste, Resto del país), el sector institucional (liceo público, liceo privado, escuela técnica) y el rezago en media (sin rezago, tiene rezago) (Cardozo Politi, 2016; OCDE, 2016). Es así que los valores que aparecen en el cuadro 2.9 se encuentran sobreestimados: incluyen tanto el efecto del puntaje en la prueba como el de estas otras variables.

CUADRO 2.10
EFFECTOS MARGINALES PROMEDIO SOBRE LA PROBABILIDAD DE ASISTIR A FORMACIÓN DOCENTE. MODELOS LOGÍSTICOS MULTIVARIADOS (INCLUYENDO CONTROLES) PARA CADA ÁREA EVALUADA EN PISA 2009

Variable	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
Matemática	-0,047 **		
Ciencias		-0,043 **	
Lectura			-0,032
Nivel socioeconómico	-5,664 ***	-5,69 ***	-5,836 ***
Varón (categoría de referencia)			
Mujer	3,31	4,137	5,293 *
Metrópolis (categoría de referencia)			
Este	5,361	6,306	5,442
Noreste	3,726	4,4	4,611
Resto del país	5,641 *	6,031 *	5,825 *
Liceo público (categoría de referencia)			
Liceo privado	-3,662	-3,547	-3,637
Escuela técnica	8,049	6,958	7,456
No tiene rezago (categoría de referencia)			
Tiene rezago	15,375 **	18,014 ***	18,231 ***

Fuente: elaboración propia a partir de PISA-L 2009-2014.

Nota: diferencias estadísticamente significativas al * 90%, ** 95% y *** 99%.

Un análisis más preciso de la incidencia del resultado que obtuvo el estudiante en PISA 2009 en su inscripción —o no— en formación docente requiere controlar el efecto de dichas variables. Para ello, se las incorpora gradualmente en los tres modelos arriba mencionados. Se comienza por las variables sociodemográficas (nivel socioeconómico, sexo y región), se incorpora luego el sector institucional y, por último, el rezago del estudiante.

Se reporta, para cada área del conocimiento, el modelo que incluye todos los controles, por ser teóricamente más completo, así como por la significación de los parámetros incorporados (cuadro 2.10). Los valores que se muestran en el cuadro corresponden a los efectos marginales promedio de cada variable en la muestra⁴⁸. Indican cómo varía, en promedio, la probabilidad de asistir a formación docente (en lugar de asistir a universidad) al incrementarse en una unidad el valor de cada uno de los aspectos considerados en el análisis.

⁴⁸ Estos valores surgen de la regresión logística sobre la probabilidad de asistir a formación docente, considerando como factores a todas las variables incluidas.

A partir del cuadro 2.10 es posible identificar cuáles características aumentan o disminuyen la probabilidad de que un estudiante elija formación docente como su formación principal.

Al analizar el efecto del desempeño en la prueba PISA, se observa que —teniendo en cuenta las características sociodemográficas, el sector institucional y el rezago— por cada punto adicional que obtenga un estudiante en la prueba de matemática o ciencias, la probabilidad de elegir formación docente como carrera principal se reduce, en promedio, 0,04 puntos porcentuales. Esto implica que, por ejemplo, un estudiante que obtuvo 420 puntos en matemática (el mínimo para el nivel II de desempeño en PISA) incrementa su probabilidad de asistir a formación docente en 5 puntos porcentuales respecto a un estudiante equivalente (del mismo sexo, región, sector institucional y condición de rezago) que obtuvo 544 puntos (el mínimo para el nivel IV de desempeño en PISA). Como puede observarse, al incorporar nuevas variables en el análisis se reduce el efecto del puntaje en PISA sobre la probabilidad de asistir a formación docente: pasa de 14 a 5 puntos porcentuales.

El rezago y el estatus socioeconómico y cultural parecen tener una gran incidencia en la decisión de asistir a formación docente, incluso luego de controlar por el resto de las variables consideradas. Quienes en 2009 tenían al menos un año de rezago y aquellos de menor estatus socioeconómico y cultural son quienes tienen mayor probabilidad de optar por formación docente.

Si bien las mujeres son mayoría en la matrícula de formación docente, al controlar por el resto de las variables la incidencia del sexo en la opción de formación terciaria (formación docente o universidad) es significativa en el modelo que toma en cuenta el puntaje obtenido en ciencias, pero no lo es en los que consideran el puntaje en matemática o lectura.

Con respecto a la zona de residencia, quienes no viven en la región Metrópolis tienen, en promedio, mayor probabilidad de asistir a formación docente.

En cuanto al sector institucional, quienes asistieron a educación media privada tienen, en promedio, menor probabilidad de optar por formación docente. La asistencia a escuelas técnicas y a secundaria pública no presenta diferencias significativas en la probabilidad de elegir la formación docente.

El efecto de un punto adicional en lectura en la prueba PISA no resulta significativo en la elección de la carrera a seguir si se considera el rezago del estudiante⁴⁹.

Comparando los resultados de los cuadros 2.9 y 2.10 se aprecia que la asistencia o no a formación docente está claramente vinculada al rezago y a los factores sociodemográficos considerados, principalmente el estatus socioeconómico y cultural de origen. Asimismo, aun teniendo estos aspectos en cuenta, se puede concluir que cuanto mejor sea el desempeño de los estudiantes en las áreas de matemática y ciencias de la prueba PISA es menos probable que opten por cursar formación docente.

⁴⁹ Si solo se incluyen como controles el nivel socioeconómico, el sexo, la región y el sector institucional el puntaje en lectura se comporta de modo similar al de ciencias y al de matemática.

DURANTE LA EDUCACIÓN TERCIARIA

La proporción de estudiantes que se inscriben a todas las materias del grado que cursan es mayor en formación docente que en la universidad, lo que podría atribuirse a características del “modelo escolarizante y liceal” de esta formación (INEEd, 2016a). En ambas opciones inscribirse a todas las materias es menos frecuente conforme se avanza en la carrera (cuadro 2.11).

CUADRO 2.11
TIPO DE INSCRIPCIÓN PARA DISTINTA CANTIDAD DE AÑOS QUE HACE QUE CURSA EDUCACIÓN TERCIARIA DE LOS ESTUDIANTES SEGÚN CARRERA ELEGIDA
 EN PORCENTAJES

	Universidad	Formación docente	Total
Durante el primer año de educación terciaria			
Inscripción parcial	10,9	3,7	9,8
Inscripción total	89,1	96,3	90,2
Total	100	100	100
Durante el segundo año de educación terciaria			
Inscripción parcial	31,4	18,9	29,8
Inscripción total	68,6	81,1	70,2
Total	100	100	100
Durante el tercer año de educación terciaria			
Inscripción parcial	42,1	25	40,3
Inscripción total	57,9	75	59,7
Total	100	100	100

Fuente: elaboración propia a partir de PISA-L 2009-2014.

Se consultó también a los estudiantes acerca de su asistencia, abandono y aprobación de cursos durante la educación superior. Dado que la encuesta que se está analizando tuvo lugar en el correr del año lectivo 2014, con el propósito de reducir posibles sesgos por efecto de la reconstrucción retrospectiva que se les solicita a los encuestados (Horvath, 1982), el análisis a continuación considera únicamente las respuestas para el año 2013, último año completo cursado previo a la encuesta.

En consonancia con estudios previos (DeBerard, Spielmans y Julka, 2004; Pascarella y Terenzini, 1980), el abandono (cuadro 2.12) y la no aprobación de cursos durante 2013 (cuadro 2.13) son mayores para quienes inician su educación superior en ese año (14,8% de abandono, 19,7% de no aprobación) que para quienes se encuentran en su segundo (2012) o tercer año (2011) en ese nivel educativo (6,9% y 0,2% de abandono, 7,9% y 1% de no aprobación, respectivamente).

Una vez en la formación terciaria, ya superado el tránsito, no se observan diferencias en el abandono del curso entre quienes asisten a formación docente y a la universidad (9,3% y 8,2%, cuadro 2.12, panel derecho). Sin embargo, la no aprobación del grado es mayor entre quienes cursan formación docente (19,7%) que entre los universitarios (8,8%) (cuadro 2.13).

CUADRO 2.12

AÑO DE INGRESO Y CARRERA ELEGIDA DE LOS ESTUDIANTES SEGÚN SITUACIÓN EDUCATIVA EN EL AÑO PREVIO A LA ENCUESTA (2013)
EN PORCENTAJES

	Año de ingreso			Carrera elegida		
	2011	2012	2013	Universidad	Formación docente	Total
No abandona	95,1	84,6	77,3	83,8	82,5	83,6
Abandona materias	4,7	8,5	7,9	8,1	8,2	8,1
Abandona curso	0,2	6,9	14,8	8,2	9,3	8,3
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: elaboración propia a partir de PISA-L 2009-2014.

CUADRO 2.13

AÑO DE INGRESO Y CARRERA ELEGIDA DE LOS ESTUDIANTES SEGÚN APROBACIÓN DE LOS CURSOS EN EL AÑO PREVIO A LA ENCUESTA (2013)
EN PORCENTAJES

	Año de ingreso			Carrera elegida		
	2011	2012	2013	Universidad	Formación docente	Total
Aprueba grado	34,6	36,1	30,6	35,8	27,0	34,7
Aprueba parcialmente	64,4	56,0	49,7	55,4	53,3	55,1
No aprueba grado	1,0	7,9	19,7	8,8	19,7	10,2
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: elaboración propia a partir de PISA-L 2009-2014.

CONCLUSIONES

Entre los estudiantes de la cohorte PISA 2009 (es decir, quienes se encontraban escolarizados en educación media y tenían 15 años de edad en ese entonces) que completaron la educación media en el tiempo previsto o con hasta tres años de rezago, quienes eligieron formarse como docentes obtuvieron menores desempeños en PISA que quienes optaron por estudios universitarios.

Gran parte de las diferencias en los desempeños se vinculan a las características de ambas poblaciones. La probabilidad de asistir a formación docente aumenta cuando desciende el estatus socioeconómico y cultural, cuando aumenta el rezago educativo acumulado previo a la prueba, cuando los estudiantes viven fuera de la región Metrópolis y no asistieron a instituciones privadas. Incluso después de considerar todas estas variables, cuanto mejor es el resultado obtenido por el estudiante en la prueba PISA 2009 en las áreas de matemática y ciencias, menor es la probabilidad de que opte por formarse como docente.

En línea con los hallazgos de una investigación consultada (Henocho, Klusmann, Lüdtke y Trautwein, 2015), es posible que estas diferencias en los desempeños se acrecienten durante la educación media superior, dado que la opción de bachillerato científico —en la que se concentra la mayor carga horaria de ciencias y matemática— es menos frecuentemente elegida por quienes eligen formarse como docentes que por quienes eligen estudios universitarios.

En educación superior son los futuros docentes quienes, año a año, se inscriben en mayor medida a todas las materias del grado que cursan. Sin embargo, este grupo retarda su ingreso a la educación terciaria y, una vez allí, reprueba el grado en mayor medida que los estudiantes universitarios.

La existencia de una composición más desfavorable entre quienes optan por formación docente que entre quienes eligen carreras universitarias (Denzler y Wolter, 2009; Varga, 2007) se constata en su escolaridad previa, en su desempeño en matemática y ciencias y en ciertos aspectos de la escolaridad inicial durante la educación terciaria. Esto plantea desafíos tanto para la propia formación docente, que debe preparar a estos estudiantes de menor desempeño —según se constata en PISA 2009— para el trabajo en el aula, como para la calidad del sistema educativo en su conjunto, especialmente en las áreas de ciencias y matemática.

Contar con datos sobre el nivel educativo y área del conocimiento para los que se forma cada futuro docente, así como con registros administrativos de su desempeño en las diferentes etapas de su formación permitiría, mediante investigaciones posteriores, orientar el enfoque de políticas que procuren tanto compensar a lo largo de la formación inicial docente las dificultades acumuladas en la escolaridad previa, como atraer hacia esta carrera a algunos de los estudiantes que tengan mejores resultados en educación media.

En línea con lo expresado en publicaciones previas del INEEd, la atracción de estudiantes hacia la formación docente se vincula con el reconocimiento y la valoración social de la

profesión (INEEd, 2016a, 2017c). La mejora de las condiciones de trabajo de los docentes, por ejemplo su salario (abordado en el capítulo que sigue), podría contribuir a recuperar el estatus social de la profesión y su atractivo.

La relación entre el desempeño y el estatus socioeconómico y cultural de los estudiantes es comúnmente referida como un indicador de equidad. En Uruguay es abundante la evidencia sobre la inequidad en los desempeños: estos aumentan a medida que lo hace el estatus socioeconómico y cultural de las familias y del grupo de pares. La información presentada en este capítulo muestra que quienes eligen formación docente serían quienes se encuentran en la situación menos favorable vinculada a la inequidad: provienen de estatus socioeconómicos y culturales más bajos y, a su vez, alcanzaron menores desempeños en matemática y ciencias en PISA.

De esta manera, se puede afirmar que la inequidad está presente en el punto de partida de la formación terciaria y es desfavorable a la formación docente. Esto llama a reforzar los esfuerzos de la política educativa orientados en pos de la equidad en los desempeños durante la educación obligatoria.

PROFESIONES Y SALARIOS DURANTE EL SIGLO XX

¿El atractivo salarial de la profesión docente ha sido el mismo que el de otras profesiones?

A pesar de un importante esfuerzo fiscal realizado por el país (principalmente desde 2005⁵⁰), aún persiste una amplia brecha entre las remuneraciones docentes y las de otras profesiones, lo que sugiere que el deterioro de las recompensas materiales y también simbólicas tiene raíces profundas.

El reconocimiento de la profesión docente, ya sea material o simbólico, fue referido en el capítulo anterior como uno de los posibles aspectos a trabajar desde la política para contribuir a fortalecer el perfil de quienes optan por estudiar formación docente. Este capítulo ahonda en la evidencia histórica. El abordaje ayuda a comprender la centralidad que ha tenido durante el siglo pasado la política salarial en el proceso de profesionalización del rol docente. Tiene como objetivo presentar información sobre la evolución del salario docente en educación pública no terciaria desde principios del siglo XX y brindar datos que permitan dimensionar la trayectoria de ganancias o pérdidas entre los años 1904 y 2014⁵¹.

Las series analizadas en este trabajo reflejan que, al menos desde la mitad del siglo XX, la asignación de recursos para mantener las condiciones salariales docentes no ha estado entre los objetivos centrales de las decisiones de gasto, al menos de manera sostenida. De hecho, a diferencia de la discusión sobre planes y proyectos curriculares, las intervenciones de política desde mitad de la década de 1960 no parecen haber priorizado en forma continua la protección de esta función pública a través del salario.

El análisis realizado supuso la sistematización de información dispersa. Se elaboró una base de datos con registros relativos a remuneraciones provenientes de diversas fuentes oficiales (ANEP, Contaduría General de la Nación, Presupuesto General de Gastos, Ministerio de Economía y Finanzas, Memorias de Enseñanza Pública del Consejo Nacional de Enseñanza, Registro Nacional de Leyes y Decretos, informes del Ministerio de Hacienda y de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto). Asimismo, también se incluyeron fuentes secundarias sobre períodos históricos particulares.

⁵⁰ Entre 2005 y 2016 el salario de los docentes del sector público aumentó en promedio 65% en términos reales, lo que equivale a un 4,6% de incremento acumulativo anual en el poder de compra.

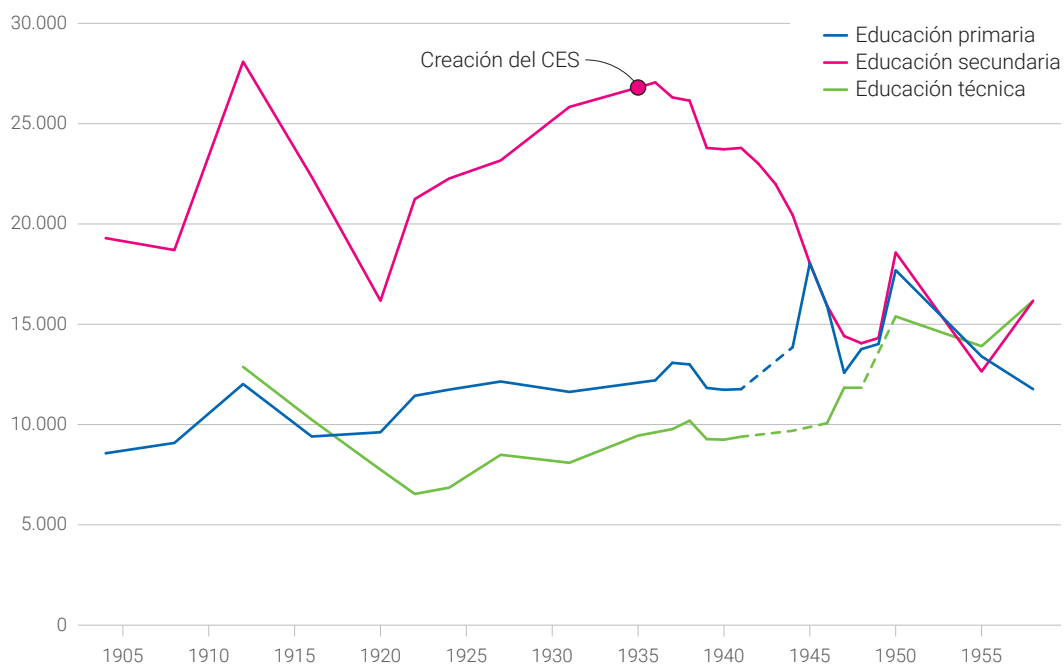
⁵¹ El presente capítulo es un resumen de un trabajo más amplio que realizaron, en convenio con el INEEd, Paola Azar y Ulises García Repetto, del Grupo de Historia Económica del Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de la República.

EVOLUCIÓN DEL SALARIO REAL DOCENTE

La estimación de los salarios docentes a precios constantes de 2005 permite visualizar su evolución, descontando el efecto de la inflación. De este modo, es posible obtener una primera comparación acerca de la magnitud del salario en diferentes momentos, destacando en qué medida varió por decisiones políticas y no por ajustes orientados a evitar pérdidas de poder adquisitivo. El salario tomado como referencia para el análisis corresponde al de un docente grado 1. La dedicación horaria (unidad docente) desde 1960 corresponde a 20 horas, previo a ese año corresponde a la unidad docente vigente en cada período⁵².

La comparación de los niveles salariales previos a 1966 muestra que a partir de 1920 se consolida la enseñanza técnica como el sector de la enseñanza con menor remuneración relativa. En la década de 1930 la remuneración en educación primaria se situó más de 30% por encima, con una jornada docente en este caso de 20 horas. En el otro extremo, el salario pagado en enseñanza secundaria, con unidades docentes de entre 10 y 15 horas, duplicaba la remuneración en primaria desde el principio del período. A partir de 1944 se produjo una rápida convergencia a los niveles vigentes en el resto de la educación básica (gráfico 3.1).

GRÁFICO 3.1
SALARIO DE LOS DOCENTES SEGÚN SUBSISTEMA
EN PESOS URUGUAYOS DE 2005
AÑOS 1904 A 1958



Fuente: ver cuadro A.3.1 del Anexo del capítulo 3.
Nota: se grafican años disponibles y comparables para la serie.

⁵² Por más información consultar el Anexo del capítulo 3.

El trabajo docente en secundaria presentó una remuneración particularmente elevada hasta inicios de la década de 1950. La diferencia salarial a favor de la enseñanza secundaria respecto al resto de los niveles puede explicarse por el sesgo que le imprimió su origen universitario, con docentes que eran profesores catedráticos y que se mantuvieron en la estructura, aunque perdieron peso una vez que se creó el CES en 1935⁵³. Además, de acuerdo con las estimaciones realizadas aquí, dicho nivel salarial surge de combinar un salario nominal constante hasta 1949 con cambios en el nivel de precios. Esta permanencia en el nivel de salarios no es sorprendente en la época y, en particular, no resulta llamativa si se tiene en cuenta la aventajada posición en que se encontraban los docentes de esta rama frente a los de las dos restantes desde el inicio del período. Incluso, debe recordarse que para el cálculo del salario se consideró una unidad docente de 10 horas, lo que otorga a la profesión un carácter de dedicación parcial⁵⁴.

LA EVOLUCIÓN DEL SALARIO DOCENTE EN PERSPECTIVA COMPARADA

En este apartado se reúnen datos que ilustran qué tan alineado ha estado el nivel de remuneración docente respecto al nivel de precios, a otras remuneraciones contemporáneas y a indicadores económicos agregados. Estas comparaciones procuran mostrar en qué medida las políticas salariales intentaron proteger o mejorar las condiciones económicas del trabajo docente.

SALARIO DOCENTE CON RELACIÓN AL PRODUCTO INTERNO BRUTO

El nivel del producto interno bruto (PIB) per cápita constituye una primera medida aproximada al nivel de bienestar material que podría alcanzar una población. Tomando las series para todo el período, la comparación con el salario docente (anualizado) muestra una trayectoria general de deterioro.

A modo de ejemplo, si en el gráfico 3.2 el valor del nivel salarial es 1, significa que el total del salario ganado en un año es igual al PIB per cápita del país (resultante de dividir el total del PIB entre todos los habitantes del país), mientras que el valor 3 significa que el salario es 3 veces superior al PIB per cápita.

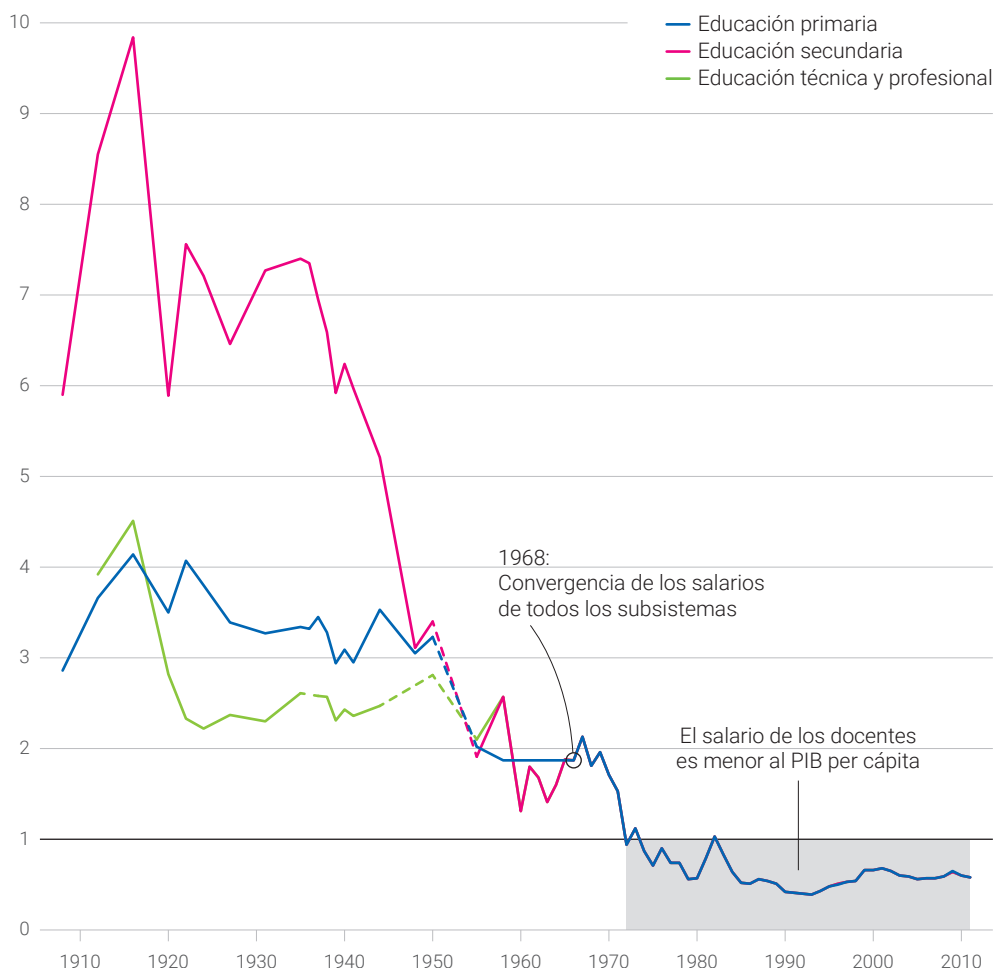
La caída de la primera mitad del siglo fue especialmente pronunciada en educación secundaria, ya que el nivel salarial llegó a estar más de 10 veces por encima del PIB per cápita. El salario en primaria más que triplicó el PIB per cápita hasta mitad de siglo y en educación técnica lo duplicó. De hecho, aún en la década de 1960 la remuneración docente en estos subsistemas duplicaba el PIB per cápita.

⁵³ Dicha pérdida coincide con la autonomía al crearse el CES y con la expansión de la matrícula, lo que seguramente hizo insostenible mantener niveles salariales como los de los catedráticos (profesores universitarios asignados a secundaria) para atender a una demanda creciente. Los nuevos profesores del CES ya ingresaban con un salario menor.

⁵⁴ Si bien se trata de una estimación a partir de datos de fuentes secundarias, esta dedicación se encuentra establecida en el Escalafón Docente de 1949.

El deterioro más reciente comenzó a partir de la década de 1970, cuando la brecha a favor del salario docente prácticamente desapareció en las tres ramas de la educación, y desde entonces se ubicó entre 0,5 y 0,6 del PIB per cápita.

GRÁFICO 3.2
SALARIO DE LOS DOCENTES SEGÚN SUBSISTEMA CON RELACIÓN AL PIB PER CÁPITA
 EN PESOS CORRIENTES
 AÑOS 1908 A 2011



Fuente: ver cuadro A.3.1 del Anexo del capítulo 3.

Para tener una idea de la persistencia del deterioro, se estima que en 2010 el salario docente de secundaria correspondiente a 20 horas y 15 años de experiencia (por lo tanto, superior al que se calcula en los gráficos anteriores) alcanzaba el 0,8% del PIB per cápita. Por ejemplo, este ratio para Portugal y México casi llega a 1,8 y en España y Colombia a 1,6 (Santiago et al., 2016, p. 246).

SALARIO DOCENTE EN RELACIÓN CON EL SALARIO DE OTROS SECTORES OCUPACIONALES⁵⁵

La comparación salarial toma para los docentes como unidad la hora. Si bien en la docencia la unidad hora puede ser menor que los 60 minutos, las fuentes históricas dan cuenta del agregado mensual, por lo que no fue posible realizar el ajuste. De todas maneras, si bien en cantidad de horas reloj los docentes se ven beneficiados en el análisis que aquí se realiza⁵⁶ existen horas de trabajo por fuera de este registro que no son consideradas, como aquellas que involucran la preparación de clases, la coordinación y la corrección de tareas.

Los salarios docentes se comparan para diferentes períodos con distintas profesiones⁵⁷:

- entre 1914 y 1931 se compara con el sector público (gráfico 3.3);
- entre 1908 y 1945 se compara con distintas ramas de empleo público del sector servicios (gráfico 3.4);
- entre 1905 y 1984 se compara con tres rangos militares (gráficos 3.5 y 3.6);
- entre 1961 y 1985 se compara con el salario público de médicos, practicantes o nurses y escribanos (gráfico 3.7);
- entre 1905 y 1955 se compara con los legisladores (gráfico 3.8) y
- a modo de cierre, y para llegar a datos más recientes, se presenta la comparación del salario promedio de distintas ramas de actividad reportado en la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística (INE) (gráfico 3.9).

Entre 1914 y 1931, tomado 1914 como el año base, es posible observar que si bien el salario público tendió a crecer por encima de la inflación, las remuneraciones docentes, excepto las de primaria, no fueron particularmente favorecidas en esta evolución. La educación técnica fue la que más perdió en estos años. El crecimiento de los salarios de la educación técnica y secundaria estuvo por debajo de la evolución del costo de vida estimado (gráfico 3.3). Aunque en términos de crecimiento nominal primaria llevó la ventaja, debe recordarse que el nivel de salario en este subsector era sensiblemente menor que el de educación secundaria.

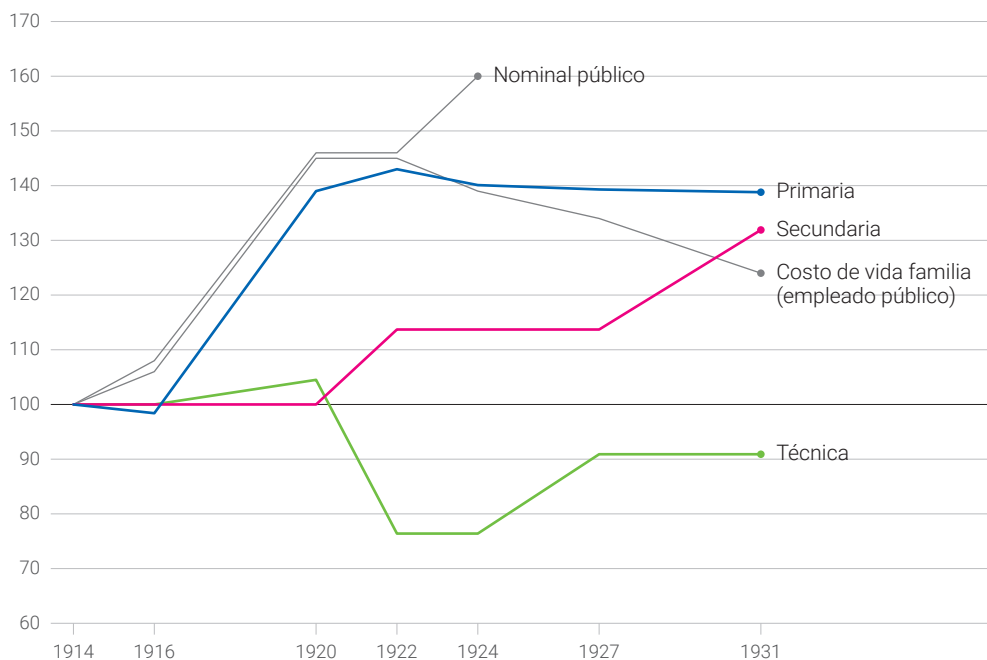
En la primera mitad del siglo, la remuneración docente no resultó demasiado favorecida tampoco cuando se la compara con los salarios promedio pagados a ocupaciones en sectores de servicios, que podrían asociarse a empleos calificados. Los salarios docentes en educación primaria y técnica se situaron por debajo de la remuneración percibida en servicios públicos de electricidad, gas y agua y servicios financieros (gráfico 3.4).

⁵⁵ La selección de los sectores ocupacionales con los cuales se compara responde a: la disponibilidad de información histórica, a que fueran en su gran mayoría del sector público y al nivel de calificación requerido (según el caso).

⁵⁶ Se ven beneficiados porque se asume la unidad hora no como de 40 o 45 minutos, sino como de 60. Si se realizara el ajuste, se encontraría que reciben el salario indicado por menos tiempo de trabajo.

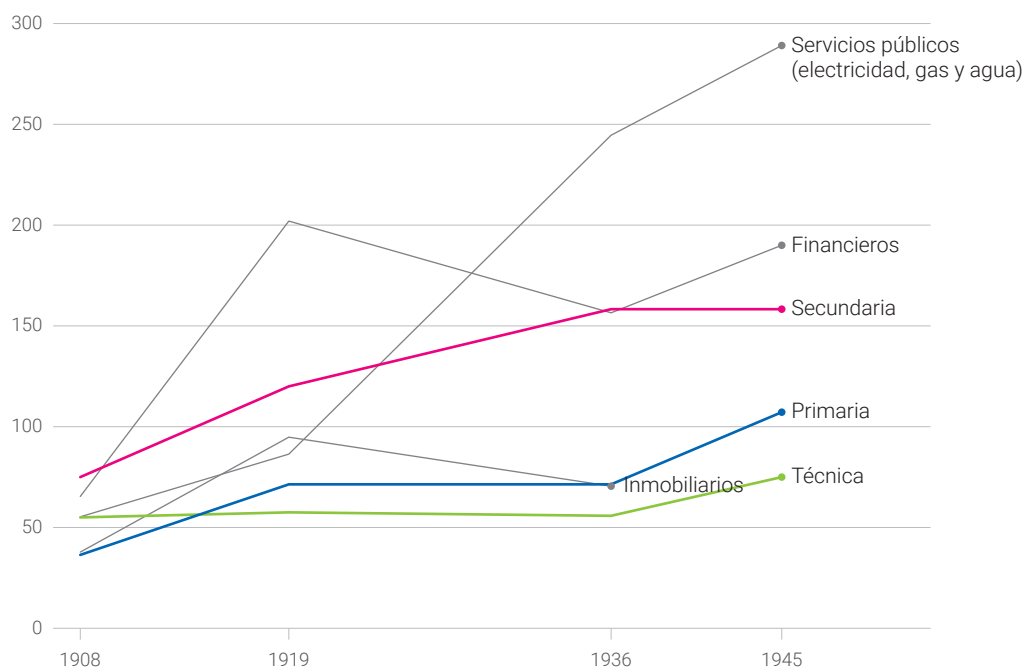
⁵⁷ Esto se debe a la información disponible. Asimismo, el tipo de información disponible no permite estimar en todos los casos con la misma base de comparación. Esto se especifica en cada caso.

GRÁFICO 3.3
SALARIO NOMINAL DEL SECTOR PÚBLICO Y DE LOS DOCENTES (100 = 1914)
 AÑOS 1914 A 1931



Fuente: ver cuadro A.3.1 del Anexo del capítulo 3.
 Nota: el costo de vida familiar (empleado público) remite al nivel de consumo estimado para la fuerza de trabajo ocupada en empleos de calificación media y alta, a diferencia del trabajo obrero en la industria (asimilado a menores calificaciones).

GRÁFICO 3.4
SALARIO DE LOS DOCENTES SEGÚN SUBSISTEMA Y OTROS EMPLEOS
 EN PESOS CORRIENTES
 AÑOS 1908 A 1945

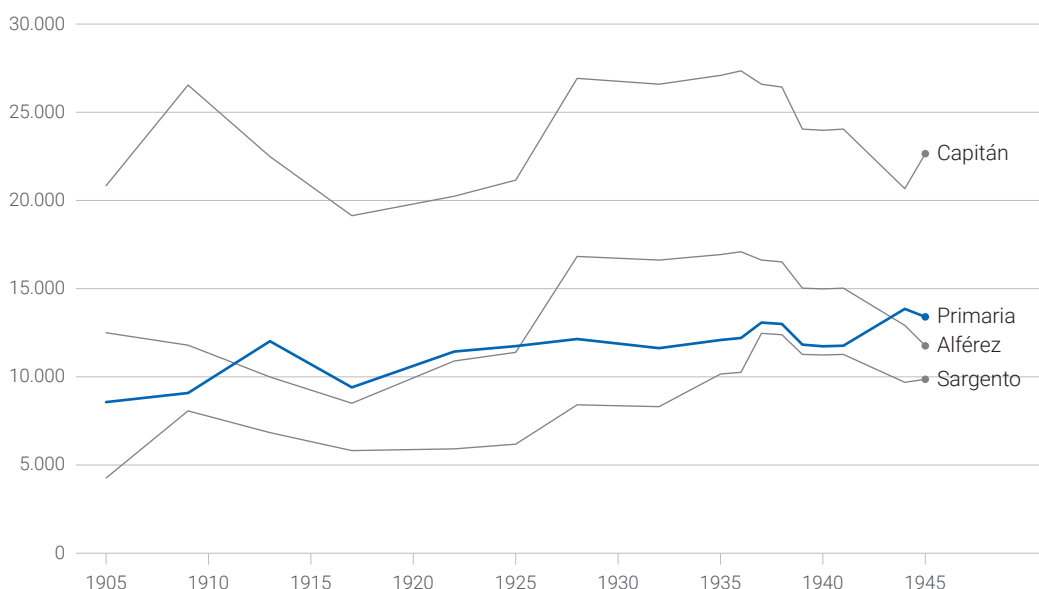


Fuente: ver cuadro A.3.1 del Anexo del capítulo 3.

Para comparar el salario docente con otras remuneraciones pagadas por el sector público se consideran tres rangos militares asociados con niveles de calificación alta, media y baja: capitán, alférez y sargento, respectivamente. La información hasta 1955 se resume en el gráfico 3.5 y toma como referencia la remuneración docente en primaria, que se encuentra en un punto intermedio entre la máxima pagada por secundaria y la más baja correspondiente a educación técnica.

Desde 1937 el salario estimado para educación primaria se encuentra al nivel de un sargento (nivel de calificación más baja de las consideradas), convergencia explicada por la mejora de este salario militar frente a la relativa estabilidad del de primaria. Por su parte, el salario del alférez (nivel de calificación intermedia⁵⁸) ya en 1925 se equipara y en adelante llega a ubicarse hasta 40% por encima del salario del maestro, aunque la relación cambia al final del período. Durante todo el subperíodo los capitanes perciben una remuneración promedio que asciende al doble de la docente (gráfico 3.5).

GRÁFICO 3.5
SALARIO DE LOS MAESTROS Y MILITARES
EN PESOS CONSTANTES AL AÑO 2005
AÑOS 1905 A 1945

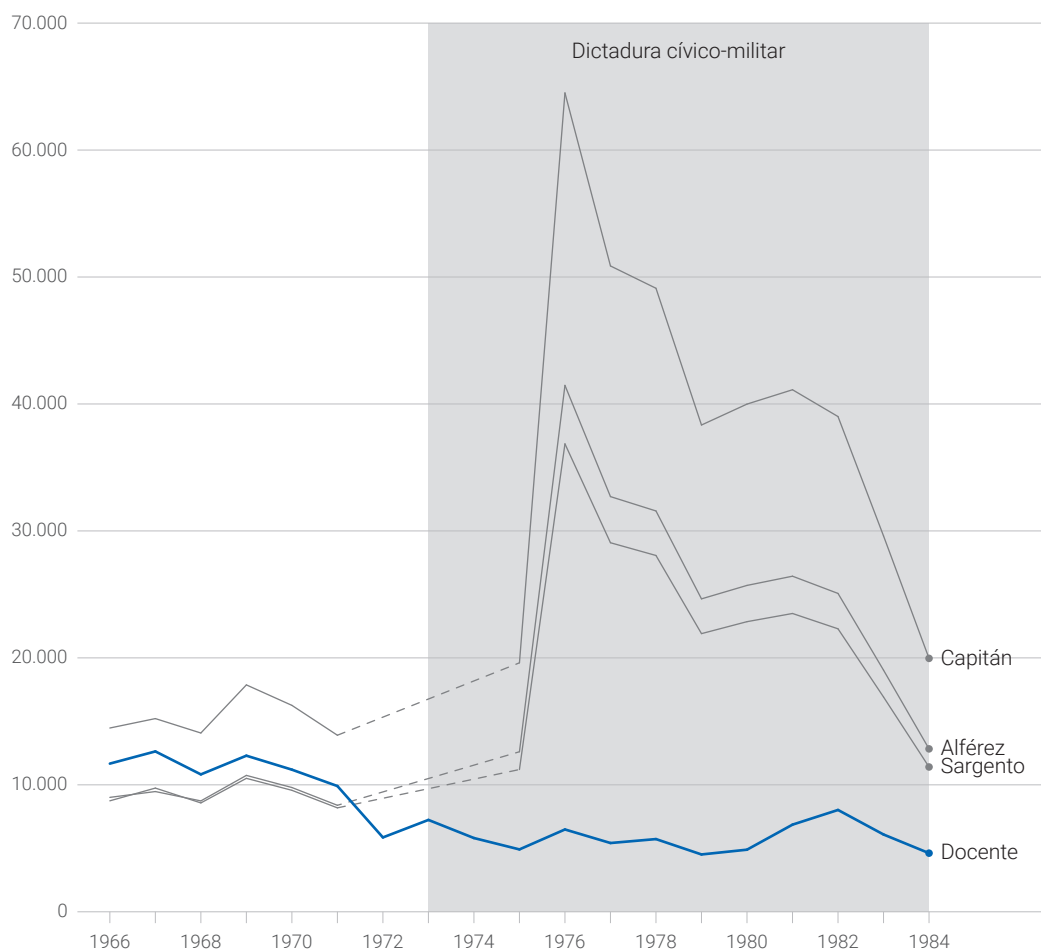


Fuente: ver cuadro A.3.1 del Anexo del capítulo 3.

La serie que se extiende entre 1966 y 1984, que compara los salarios militares con el promedio de los salarios docentes (gráfico 3.6), vuelve a subrayar que en términos comparados la etapa más crítica para el salario docente ocurrió durante la última dictadura (1973–1985). En ese entonces, el salario de un capitán llegó a ser entre 8 y 10 veces el de los docentes, aunque la diferencia fue amortiguándose en adelante y terminaría el período siendo de 5 veces más. Por su parte, la brecha con el cargo de alférez osciló entre 3 y 5 veces y con el sargento entre 2 y 5.

⁵⁸ Primer grado con formación específica, por lo que podría constituir el contrapunto más ajustado para un docente recién titulado.

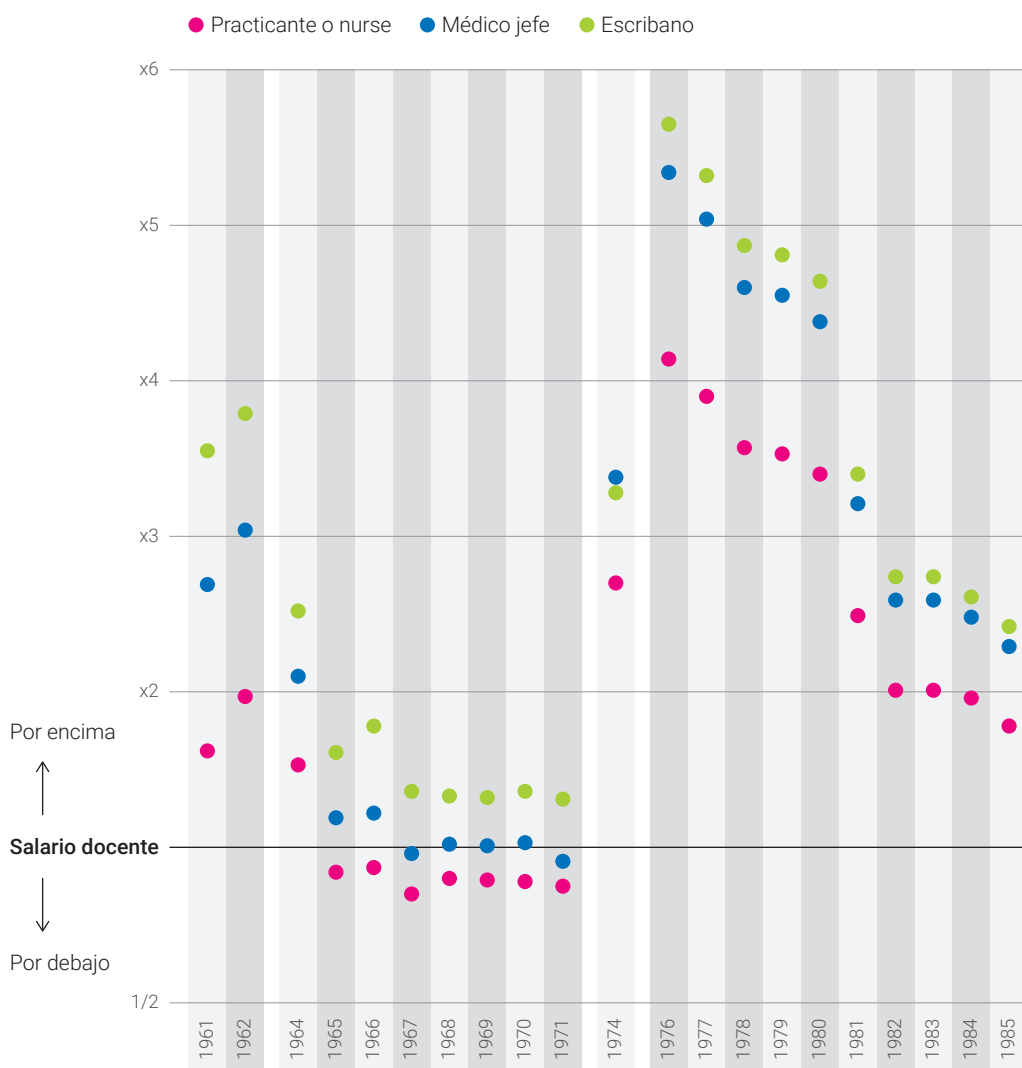
GRÁFICO 3.6
SALARIO DE LOS DOCENTES Y MILITARES
 EN PESOS CONSTANTES AL AÑO 2005
 AÑOS 1966 A 1984



Fuente: ver cuadro A.3.1 del Anexo del capítulo 3.

El gráfico 3.7 contiene la relación entre el salario docente y el percibido en algunos cargos públicos entre 1961 y 1985. La información muestra que en la segunda mitad de la década de 1960 los salarios docentes se encontraban algo por encima de los salarios médicos. En cambio, desde la segunda mitad de la década de 1970 el crecimiento de las remuneraciones no docentes, unida a la contracción de las docentes, amplió considerablemente las diferencias a favor de las primeras. Ya a partir de 1980 el recorte de salarios públicos llegaría a todas las dependencias, aunque la velocidad de caída fue mayor para los salarios de la educación. En consecuencia, las brechas a favor de los salarios públicos no docentes permanecieron en el orden de 3 a 2,5 veces hasta 1985.

GRÁFICO 3.7
SALARIO DE MÉDICOS, NURSES O PRACTICANTES Y ESCRIBANOS CON RELACIÓN AL SALARIO DE LOS DOCENTES
 AÑOS 1961 A 1985



Fuente: ver cuadro A.3.1 del Anexo del capítulo 3.

Otra evaluación respecto al sector público coteja el salario docente respecto al de los legisladores. La serie contiene datos hasta 1955, período en el que diputados y senadores percibían remuneraciones nominales equivalentes. La brecha con relación a los maestros era considerable: los legisladores ganaban entre 4 y 6 veces más y es más pronunciada aún con educación técnica. Sin embargo, la diferencia se estrecha con relación al salario de secundaria: el salario de un legislador triplicaba al del docente, pero la unidad docente era de 10 horas. Si se considerara una jornada de 30 horas, esto es, una dedicación diaria potencial de 6 horas, la remuneración docente de secundaria superaría a la de un legislador durante el período que va de 1905 hasta 1955 (gráfico 3.8).

GRÁFICO 3.8

SALARIO DE LOS DOCENTES SEGÚN SUBSISTEMA CON RELACIÓN AL SALARIO DE LOS LEGISLADORES AÑOS 1905 A 1955



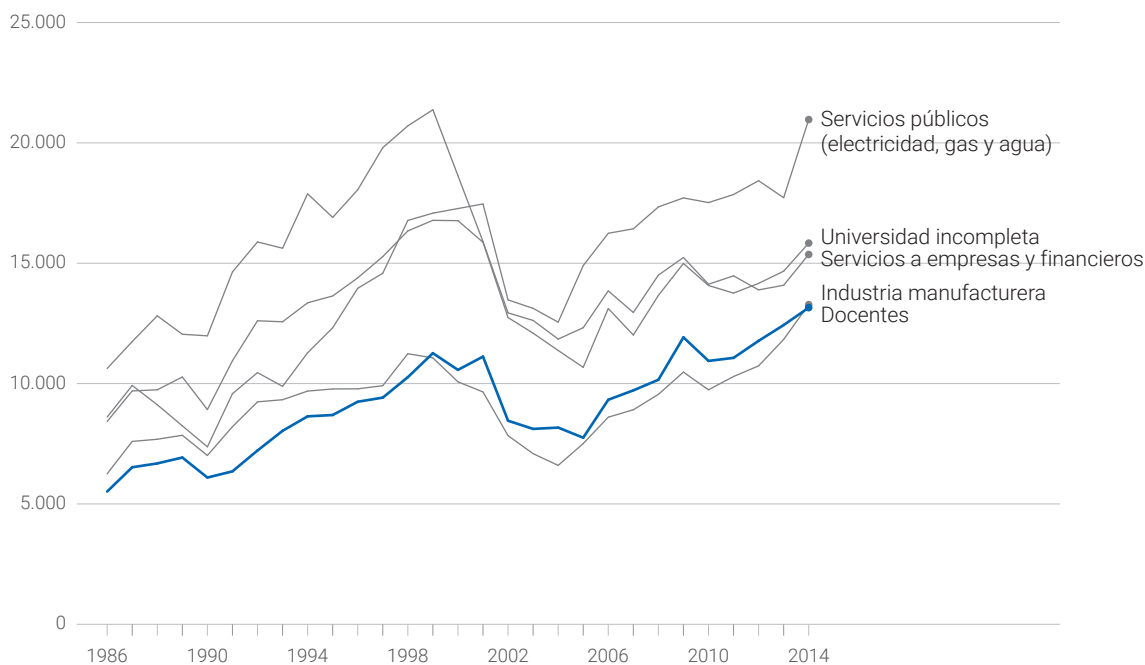
Fuente: ver cuadro A.3.1 del Anexo del capítulo 3.

Para brindar una visión final que realiza comparaciones hasta el presente se incluye información basada en una fuente diferente: la Encuesta Continua de Hogares del INE. La información se toma solo a modo de ilustrar grandes tendencias, pues se considera el salario promedio total reportado (sin ajuste a horas ni a duración de la jornada o tipo de empleo dentro de la actividad específica o a otro tipo de características). Pese a estas restricciones, es posible visualizar que el salario docente se encuentra entre los más rezagados (junto a los de la industria manufacturera), incluso hasta 2014 (gráfico 3.9).

En particular, es relevante señalar que tras pérdidas especialmente pronunciadas entre 2002 y 2005, todas las series retomaron una tendencia creciente. No obstante, resulta muy significativa la similitud en niveles que mantienen —incluso desde 2005— las series del

salario docente y las de la industria manufacturera. El contraste entre ambas es sobre todo importante si se tiene en cuenta el grado de calificación necesario para desempeñarse como docente y la menor calificación relativa del promedio de la industria.

GRÁFICO 3.9
SALARIO DE LOS DOCENTES Y OTRAS OCUPACIONES
 EN PESOS CONSTANTES DE 2005
 AÑOS 1986 A 2014



Fuente: ver cuadro A.3.1 del Anexo del capítulo 3.

Por su parte, quienes alcanzan universidad incompleta (es decir, tienen un nivel de formación profesional no concluida) siempre han tenido remuneraciones superiores a las docentes (hasta 60% por encima en la década de 1990). La diferencia es del 20% al final del período. Asimismo, quienes se desempeñan en servicios públicos de electricidad, gas y agua también tienen promedios salariales persistentemente más elevados que los docentes: en promedio 50% mayores.

A partir del año 2000, se observa una caída en las remuneraciones correspondientes a servicios en empresas y financieros, así como a ocupaciones con universidad incompleta. Ambos presentan un nivel y evolución de la remuneración similares. A pesar de la caída, continúan ubicándose por encima de las remuneraciones docentes.

CONCLUSIONES

En este capítulo se compara la trayectoria y la situación relativa del salario docente con el de otras profesiones. Aunque es importante resaltar que durante las primeras décadas del siglo pasado el salario de los profesores de secundaria estuvo muy por encima del resto de los salarios docentes, el análisis permite sostener que los salarios docentes han estado por debajo de los salarios de otras profesiones desde los inicios del siglo XX hasta la primera década del presente siglo. A su vez, sufrieron una importante caída a comienzos de la década de 1970, la cual comenzó a revertirse luego del retorno a la democracia. Sin embargo, a pesar del importante esfuerzo fiscal que promovió el aumento de los salarios de los docentes del sector público, estos se continúan ubicando por debajo de los de otras profesiones (INEEd, 2016b).

La coherencia de la información presentada permite considerarla como evidencia para la toma de decisiones. En este sentido, este capítulo muestra un muy fuerte énfasis al desincentivo de optar por esta profesión. Esto respalda la información presentada en el capítulo anterior, en el que se observó que la población que opta por formación docente en lugar de por carreras universitarias se caracteriza por un mayor rezago estudiantil, desempeños más bajos en matemática y ciencias, así como por un menor estatus socioeconómico y cultural.

Se observa así un importantísimo desafío para la política educativa relativo al fortalecimiento de la formación docente. Este fortalecimiento no puede pensarse aislado de estrategias que promuevan la revalorización social de la profesión, entre ellas, el incremento salarial.

INASISTENCIAS DOCENTES EN INICIAL Y PRIMARIA



¿Cuánto faltan los maestros de inicial y primaria a clase? ¿Por qué motivos?

En los capítulos previos se analizó el perfil de quienes optan por formarse como docentes y la evolución salarial de esta profesión. El presente capítulo se enfoca en un aspecto del comportamiento de quienes efectivamente ejercen como docentes: la asistencia a clases. Si bien la asistencia a clases de los docentes es relevante en todos los niveles educativos —y clave cuando se trabaja con adolescentes—, la información brindada por el sistema determinó que, en esta ocasión, se analice únicamente la correspondiente a la educación inicial y primaria.

Cada año, las autoridades procuran establecer un calendario escolar que garantice un año lectivo de 180 días. Sin embargo, las inasistencias de los estudiantes y de los docentes reducen el tiempo de aula. Si bien el CEIP intenta cubrir las ausencias de maestros a través de suplencias y cuenta con docentes inscriptos en las diferentes escuelas a estos efectos⁵⁹, la alternancia de maestros interfiere con la cobertura curricular (INEED, 2018c; Oketch, Mutisya, Sagwe, Musyoka y Ngware, 2012) y la continuidad pedagógica (Miller, Murnane y Willett, 2008; Rundall, 1986). Se han establecido, además, asociaciones entre las inasistencias de los docentes y el desempeño e inasistencias de los estudiantes (UNESCO, 2014), aunque no se ha determinado una relación de causalidad (Clotfelter, Ladd y Vigdor, 2009; Ehrenberg, Ehrenberg, Rees y Ehrenberg, 1989).

Para el análisis de la información es pertinente tener en cuenta que en algunos casos se ha considerado como “ausentismo crónico” a aquellos que faltan más de 18 días al año (Joseph, Waymack y Zielaski, 2014), mientras que en otros se habla de ausentismo a partir del 10% de los días de clase (Gottfried, 2019) o de 10 inasistencias al año (U.S. Department of Education – Office of Civil Rights, 2014). En Uruguay, sin embargo, la normativa contempla que el docente que falta hasta una vez por mes —es decir, hasta nueve días o el 5% del año lectivo— cobra prima por presentismo⁶⁰.

Empleando registros administrativos del CEIP y de la ANEP, este apartado pretende caracterizar mediante análisis descriptivos las inasistencias docentes en educación inicial y

⁵⁹ Ver circular 662 del 11 de octubre de 2005 (http://www.ceip.edu.uy/documentos/normativa/ceip/2005/Circular662_05.pdf).

⁶⁰ El cobro de la prima por presentismo (marzo a noviembre) es trimestral, pero su cálculo es mensual. Se percibe el 100% de la prima por cada mes con cero falta, y el 25% por cada mes con una falta (http://www.ceip.edu.uy/documentos/normativa/ceip/2016/Circular67_16.pdf). Ver faltas no computables en http://www.ceip.edu.uy/documentos/normativa/ceip/2016/Circular57_16.pdf.

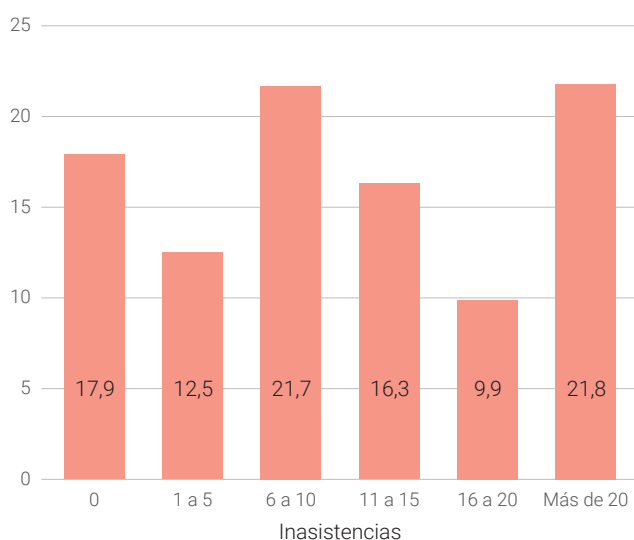
primaria pública durante el año lectivo 2017, según características de los centros educativos y de los maestros. En el marco de un análisis transversal a lo largo de este informe sobre la equidad, es de particular relevancia estudiar la relación entre las inasistencias y las características de la población de cada escuela.

INASISTENCIAS DOCENTES EN EDUCACIÓN INICIAL Y PRIMARIA PÚBLICA

En Uruguay los maestros de educación inicial y primaria pública⁶¹ faltan, en promedio, 20 días al año. En este cálculo se incluyen tanto inasistencias justificadas (por ejemplo, enfermedad, maternidad, capacitación)⁶² como injustificadas. En un año lectivo de 180 días el maestro que falta 20 veces se ausenta un 11% de los días de clase del año.

No todos los maestros, sin embargo, faltan en la misma medida: el 17,9% registra cero falta y el 12,5% falta entre una y cinco veces en el año; pero algo más de un quinto de los docentes (21,8%) se ausenta más de 20 días al año (gráfico 4.1). Esta información indica que en nuestro país algo más de una quinta parte de los docentes supera la cantidad de faltas que permiten hablar de “ausentismo crónico”. Si se toma como referencia más de 10 inasistencias al año, casi la mitad de la población docente de primaria se encuentra en situación de “ausentismo”.

GRÁFICO 4.1
MAESTROS DE EDUCACIÓN INICIAL Y PRIMARIA PÚBLICA POR CANTIDAD DE INASISTENCIAS EN PORCENTAJES
AÑO 2017



Fuente: elaboración propia a partir de registros administrativos del CEIP para el año 2017.

⁶¹ A fin de excluir las suplencias cortas, en que es menos probable que se produzcan inasistencias, se incluyen todos los maestros de aula de educación inicial y primaria pública con cargos de 90 días o más en el año lectivo 2017. Para evitar sobredimensionar las faltas se consideran las inasistencias por maestro en cada escuela. Es decir, si un maestro tiene dos cargos en una misma escuela y falta un mismo día a ambos cargos, se le computa una única inasistencia.

⁶² El Estatuto del Funcionario Docente plantea en su capítulo XII la normativa referente a licencias y ausencias permitidas, su modo de usufructo, registro y cómputo (ANEP, 2015a).

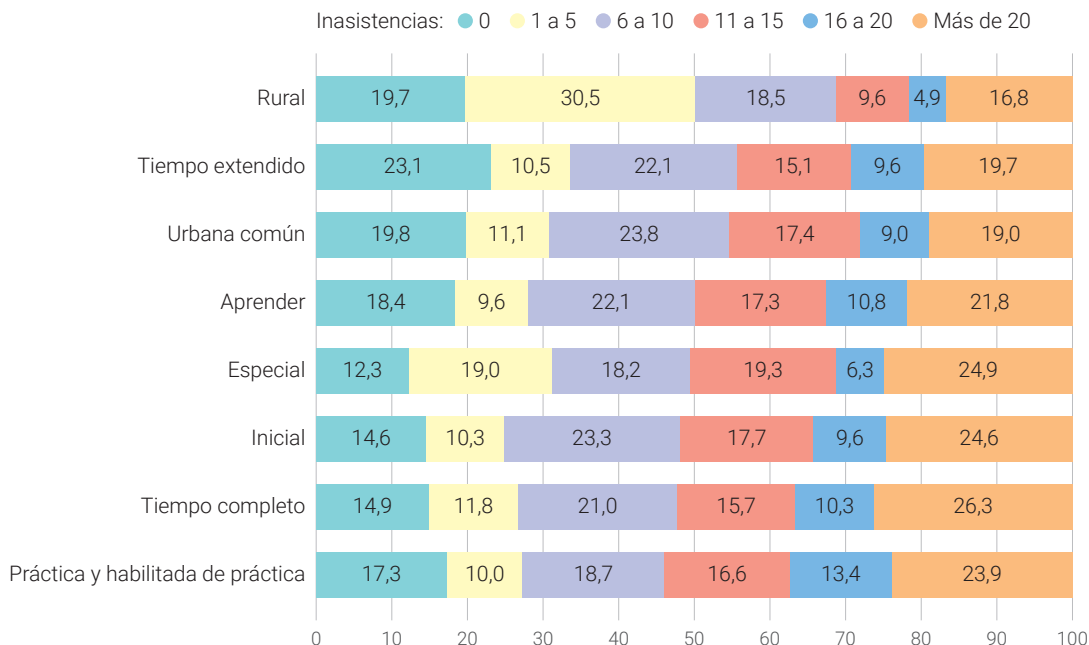
CARACTERIZACIÓN DE LAS INASISTENCIAS DOCENTES

INASISTENCIAS DOCENTES SEGÚN CARACTERÍSTICAS DEL CENTRO EDUCATIVO

Casi un quinto (19,0%) de la plantilla de docentes de aula del CEIP está conformada por maestros de educación inicial⁶³, quienes registran más inasistencias (promedio: 22 faltas anuales) que los de educación primaria (promedio: 20 faltas anuales). Mientras en primaria hay casi un quinto (18,7%) que registra cero falta, en educación inicial solo hay un 14,8% (ver cuadros A.4.1 a A.4.3 del Anexo del capítulo 4).

Considerando los diferentes formatos escolares presentes en escuelas del CEIP, las de tiempo extendido son las que tienen una mayor proporción de su plantilla con cero falta (23,1%). En educación rural casi el 70% de los docentes no excede las 10 inasistencias anuales. Las escuelas de práctica, tiempo completo, educación inicial y aprender son las que registran mayor proporción de docentes que acumulan más de 15 faltas (gráfico 4.2). La proporción de la plantilla de maestros que trabaja en cada categoría de escuela se detalla en el cuadro 4.1.

GRÁFICO 4.2
MAESTROS DE EDUCACIÓN INICIAL Y PRIMARIA PÚBLICA POR CANTIDAD DE INASISTENCIAS SEGÚN CATEGORÍA DE ESCUELA EN PORCENTAJES
 AÑO 2017



Fuente: elaboración propia a partir de registros administrativos del CEIP para el año 2017.

⁶³ Refiere tanto a los maestros de educación inicial que trabajan en jardines de infantes del CEIP como a aquellos que trabajan en este nivel educativo en escuelas del CEIP.

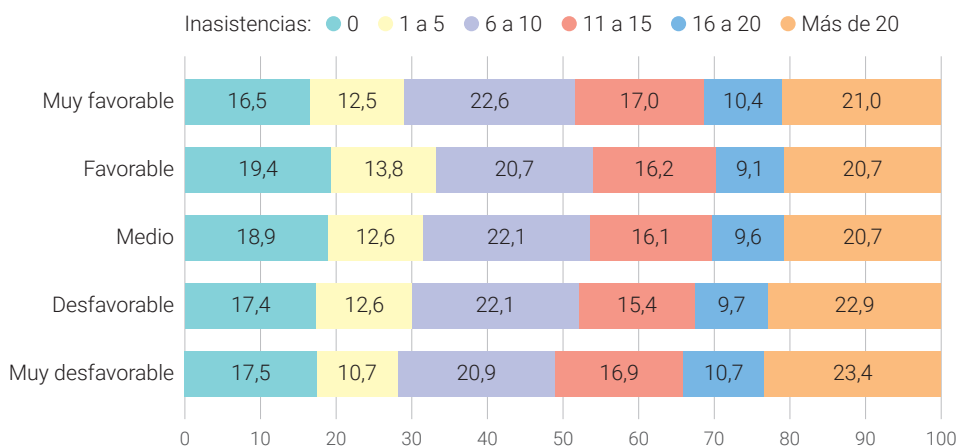
CUADRO 4.1
MAESTROS DE EDUCACIÓN INICIAL Y PRIMARIA PÚBLICA POR CATEGORÍA DE ESCUELA
 EN PORCENTAJES
 AÑO 2017

<u>Categoría de escuela</u>	<u>Proporción de maestros</u>
Especial	1,7
Rural	10,1
Común	24,4
Práctica	13,4
Tiempo extendido	2,1
Aprender	25,6
Tiempo completo	13
Inicial	9,7
Total	100

Fuente: elaboración propia a partir de registros administrativos del CEIP para el año 2017.

Asociado a lo anterior, si se ordenan las escuelas públicas según su contexto sociocultural y se las divide en cinco grupos⁶⁴ (ANEP, 2016a), en los niveles muy desfavorable y desfavorable es en donde se registra la mayor proporción de maestros que se ausentan más de 20 días al año. Sin embargo, la diferencia observada no es lo suficientemente pronunciada como para afirmar que la inasistencia se vincule con las características socioculturales de la población escolar (gráfico 4.3). Este resultado es importante en la medida que no muestra una relación de inequidad entre las características de la población escolar y las inasistencias de sus docentes.

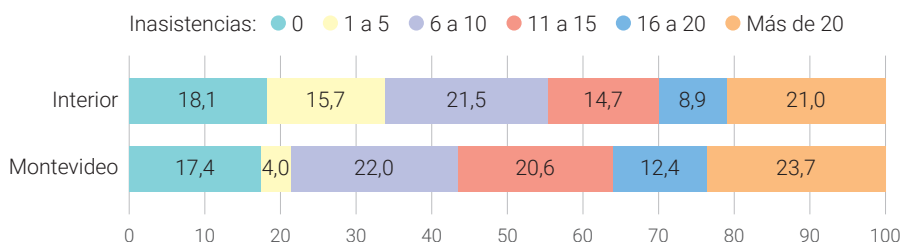
GRÁFICO 4.3
MAESTROS DE EDUCACIÓN INICIAL Y PRIMARIA PÚBLICA POR CANTIDAD DE INASISTENCIAS
SEGÚN NIVEL DE CONTEXTO SOCIOCULTURAL DE LA ESCUELA
 EN PORCENTAJES
 AÑO 2017



Fuente: elaboración propia a partir de registros administrativos del CEIP para el año 2017.

⁶⁴ A cada uno de estos grupos se lo llama quintil. En el quintil 1 se ubica el 20% de escuelas de contexto socioeconómico y cultural más desfavorable y en el quintil 5 el 20% de escuelas de contexto socioeconómico y cultural más favorable.

GRÁFICO 4.4
MAESTROS DE EDUCACIÓN INICIAL Y PRIMARIA PÚBLICA POR CANTIDAD DE INASISTENCIAS SEGÚN REGIÓN
 EN PORCENTAJES
 AÑO 2017



Fuente: elaboración propia a partir de registros administrativos del CEIP para el año 2017.

En las escuelas de Montevideo —donde trabaja el 27,8% de la plantilla docente— las inasistencias son claramente más altas que en el interior del país. Más de la mitad de los maestros de Montevideo (56,7%) registra más de 10 inasistencias anuales, mientras que en el interior lo hace el 44,6% (gráfico 4.4).

INASISTENCIAS SEGÚN CARACTERÍSTICAS DEL MAESTRO

Los maestros menores de 40 años de edad (43,6% de la plantilla) son los que faltan con mayor frecuencia (entre 25 y 26 días al año). Esta frecuencia es incluso mayor a la observada entre los docentes mayores de 60 años (21 faltas al año). Entre los 40 y los 59 años de edad las inasistencias son menos frecuentes (17 faltas al año) (cuadro 4.2). Esto podría asociarse a encontrarse, los más jóvenes, en edad reproductiva. La proporción de maestros con cero y con pocas faltas aumenta con la edad (gráfico 4.5).

CUADRO 4.2
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LOS MAESTROS DE EDUCACIÓN INICIAL Y PRIMARIA PÚBLICA Y CANTIDAD DE INASISTENCIAS PROMEDIO SEGÚN EDAD
 AÑO 2017

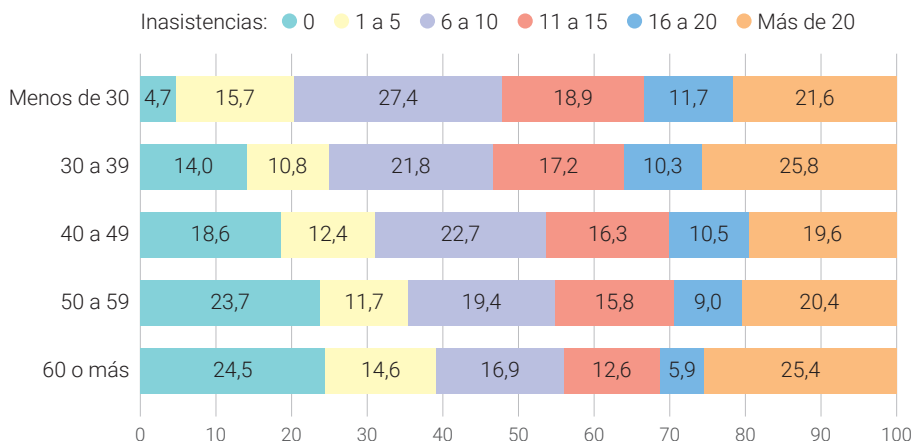
Tramo de edad	Proporción de maestros	Faltas promedio
< 30	9,8	25
30 a 39	33,8	26
40 a 49	31,7	17
50 a 59	18,4	17
60 o más	2,2	21
Sin dato	4,1	9
Total	100	20

Fuente: elaboración propia a partir de registros administrativos del CEIP para el año 2017.

Algo similar sucede cuando se considera la cantidad de inasistencias según los años de experiencia docente. Quienes recién comienzan a desempeñarse como maestros faltan, en promedio, 22 días al año. La cantidad de faltas aumenta entre los 3 y los 6 años de experiencia docente (28 faltas anuales), para luego descender conforme aumenta la antigüedad, con

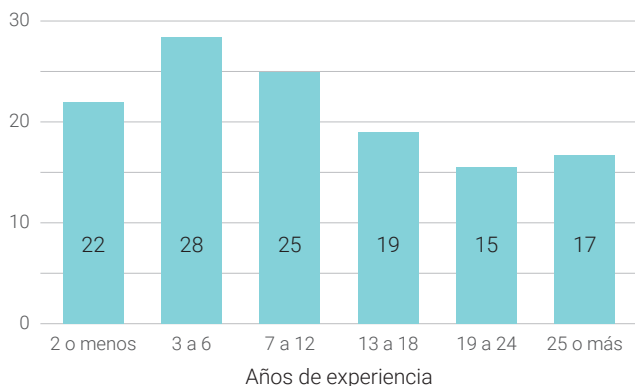
una leve suba en los más experimentados (gráfico 4.6). La proporción de maestros con cero y hasta cinco faltas es menor entre los que recién se inician en la profesión que entre los que tienen más años de experiencia (gráfico 4.7).

GRÁFICO 4.5
MAESTROS DE EDUCACIÓN INICIAL Y PRIMARIA PÚBLICA POR CANTIDAD DE INASISTENCIAS SEGÚN EDAD EN PORCENTAJES
 AÑO 2017



Fuente: elaboración propia a partir de registros administrativos del CEIP para el año 2017.

GRÁFICO 4.6
PROMEDIO DE INASISTENCIAS ANUALES POR MAESTRO DE EDUCACIÓN INICIAL Y PRIMARIA PÚBLICA SEGÚN EXPERIENCIA DOCENTE
 AÑO 2017

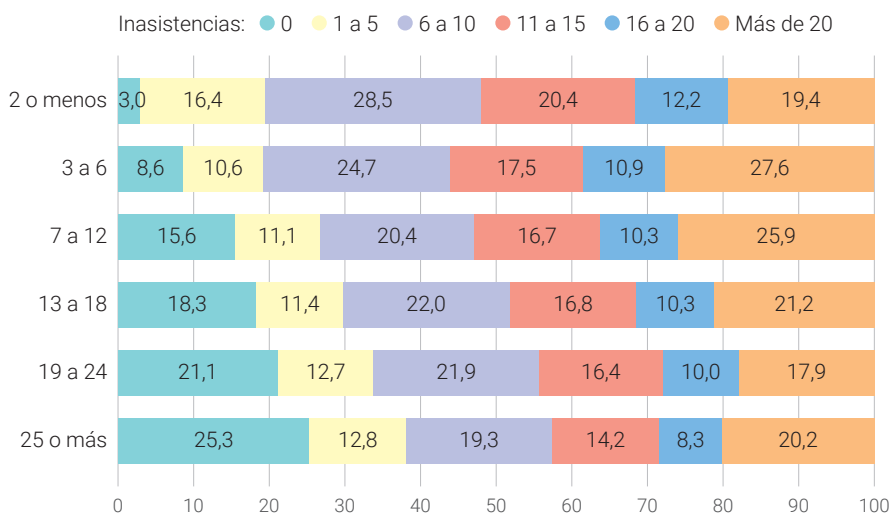


Fuente: elaboración propia a partir de registros administrativos del CEIP para el año 2017.

Para comparar el ausentismo entre varones y mujeres es necesario excluir las licencias especiales por estudios ginecológicos, maternidad, paternidad, lactancia o cuidados del recién nacido⁶⁵ y enfermedad de familiar. El análisis indica que el promedio de faltas anuales es de aproximadamente dos días menos entre los maestros varones que entre las mujeres (14,6 y 16,4, respectivamente). La principal diferencia se encuentra en que el porcentaje de mujeres que acumula más de 20 faltas en el año (22,4%) es algo superior al porcentaje de hombres en dicha situación (18,9%) (gráfico 4.8).

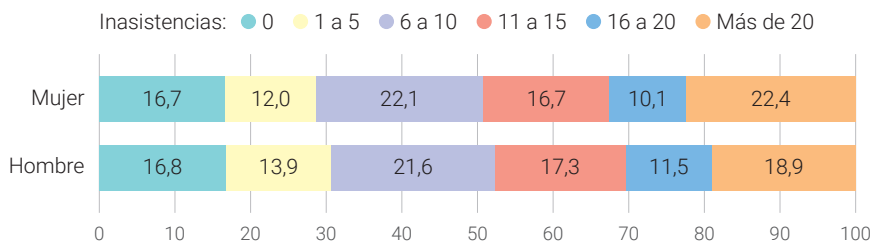
⁶⁵ Lactancia o cuidados del recién nacido es una causal de licencia que pueden utilizar tanto las maestras como los maestros.

GRÁFICO 4.7
MAESTROS DE EDUCACIÓN INICIAL Y PRIMARIA PÚBLICA POR CANTIDAD DE INASISTENCIAS SEGÚN EXPERIENCIA DOCENTE EN PORCENTAJES
 AÑO 2017



Fuente: elaboración propia a partir de registros administrativos del CEIP para el año 2017.

GRÁFICO 4.8
MAESTROS DE EDUCACIÓN INICIAL Y PRIMARIA PÚBLICA POR CANTIDAD DE INASISTENCIAS SEGÚN SEXO EN PORCENTAJES
 AÑO 2017



Fuente: elaboración propia a partir de registros administrativos del CEIP para el año 2017.

Nota: se excluyen las licencias especiales por estudios ginecológicos, maternidad, paternidad, lactancia o cuidado del recién nacido y enfermedad de familiar.

CUADRO 4.3
MAESTROS DE EDUCACIÓN INICIAL Y PRIMARIA PÚBLICA POR SEXO SEGÚN LICENCIA POR CUIDADOS EN PORCENTAJES
 AÑO 2017

Licencia	Mujer	Hombre
Lactancia o cuidados del recién nacido	10,7	0,8
Enfermedad de familiar	2,9	2,6
Total cuidados	13,6	3,4

Fuente: elaboración propia a partir de registros administrativos del CEIP para el año 2017.

Nota 1: la Ley n° 19.353 de 2015 define como cuidados "las acciones que las personas dependientes deben recibir para garantizar su derecho a la atención de las actividades y necesidades básicas de la vida diaria por carecer de autonomía para realizarlas por sí mismas" (Artículo 3, literal A).

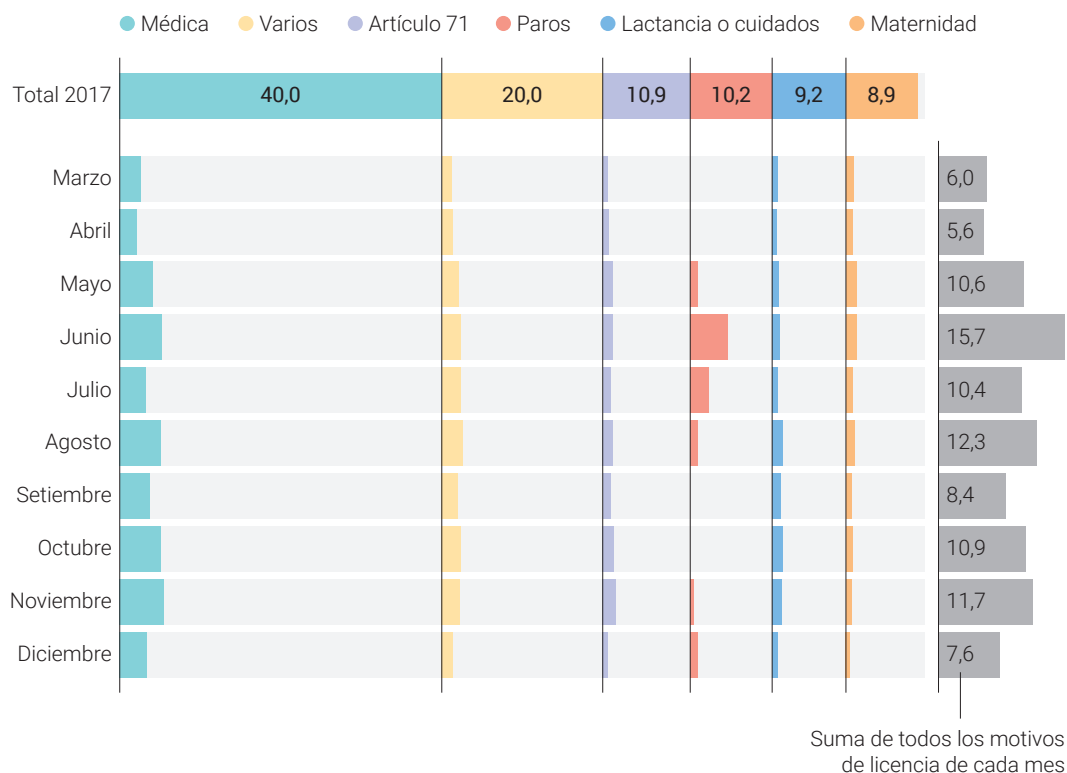
Nota 2: se excluyen las licencias exclusivas de un sexo (ginecológicas, maternidad, paternidad).

Las licencias asociadas a cuidados de personas dependientes (el medio horario por lactancia o cuidados del recién nacido y la licencia por enfermedad de familiar), aunque pueden ser tomadas tanto por maestros como por maestras, son más frecuentemente asumidas por estas últimas, especialmente en el caso de lactancia o cuidados del recién nacido (cuadro 4.3). Esto es consistente con investigaciones previas, que señalan que el rol de cuidados es más frecuentemente asumido por las mujeres que por los varones (Batthyány y Scuro, 2010).

INASISTENCIAS SEGÚN MES DEL AÑO Y MOTIVOS

La mayoría de las inasistencias docentes se concentran en los meses fríos (entre mayo y agosto) y en los dos meses completos previos al cierre del año lectivo (octubre y noviembre). Los meses en que se incluyen períodos de vacaciones (julio, setiembre y diciembre) y el inicio del curso (marzo-abril) registran menos inasistencias (gráfico 4.9).

GRÁFICO 4.9
INASISTENCIAS DE MAESTROS DE EDUCACIÓN INICIAL Y PRIMARIA PÚBLICA POR MOTIVO SEGÚN MES EN PORCENTAJES
 AÑO 2017



Fuente: elaboración propia a partir de registros administrativos del CEIP para el año 2017.

Nota: el gráfico no suma 100%, debido a que en el 0,8% de los casos no se explicita el motivo de la inasistencia.

Los principales motivos de las inasistencias de maestros en 2017⁶⁶ son las licencias por enfermedad (40%), los cinco días que el artículo 71⁶⁷ del Estatuto del Funcionario Docente (ANEP, 2015a) permite no asistir anualmente a los docentes (10,9%), los paros (10,2%)⁶⁸, la lactancia o los cuidados del recién nacido (9,2%) y la maternidad (8,9%). Les siguen (agrupados como “varios” en el gráfico 4.9) la licencia sin goce de sueldo (4,4%), las enfermedades de familiares (2,6%), los concursos y exámenes (2,1%), las faltas con aviso (1,7%), la licencia extraordinaria (1,6%), las tareas especiales solicitadas por el CODICEN y la compensación por asistencia al acto del 19 de junio⁶⁹ (1,6% en ambos casos), entre otros.

Dada la naturaleza excepcional que la normativa dispone para las inasistencias por artículo 71, se esperaría que estas tuvieran una distribución homogénea a lo largo del año lectivo. Observando el gráfico 4.9, resulta llamativa la persistencia de las licencias médicas y por artículo 71 a lo largo de todo el año, y particularmente en los meses de octubre y noviembre, superando inclusive a las que se producen en los meses de invierno. El incremento en las inasistencias durante los meses de mayo a agosto podría asociarse a las enfermedades estacionales, mientras que el de octubre y noviembre podría tener que ver con el cansancio acumulado a lo largo del año lectivo.

De acuerdo con registros de la División Servicios Médicos de la ANEP, la mayor proporción de los días de certificación por enfermedad de docentes del CEIP se debe a motivos psíquicos (28,7%), padecimientos osteomioarticulares (12,8%), juntas médicas (9,0%), postoperatorio (6,9%) y problemas respiratorios (5,4%). Las certificaciones por afecciones psíquicas y osteomioarticulares aumentan con el transcurso del año lectivo, lo que evidencia el desgaste producto del avance del año. Las afecciones respiratorias se dan sobre todo en los meses de invierno, mientras que las juntas médicas y los postoperatorios tienen una distribución bastante uniforme a lo largo del año lectivo, con algunos picos en octubre y noviembre según el caso (gráfico 4.10).

No se trata aquí de buscar causales de inasistencia que sean inadecuadas, sino de conocerlas y, a partir de ello, permitir el planteo de estrategias para reducir el problema. Se habla de problema porque, como se dijo, más de la quinta parte de los docentes se ubica en la categoría de “ausentismo crónico” (más de 18 faltas en el año).

Si bien todas las inasistencias son justificadas, las hay de distinto orden. Las licencias por maternidad y lactancia pueden ser consideradas positivamente. Las ausencias por paros se encuentran también amparadas por ley. Las inasistencias por enfermedad, una vez que los síntomas se hacen presentes, son necesarias.

El resto de los motivos por los que los docentes de primaria pública no asisten a clase se vinculan al artículo 71 y a las inasistencias por licencias sin goce de sueldo (4,4%),

⁶⁶ Debe tomarse en cuenta que no se trata de un año electoral (en que los maestros que participan de las mesas de votación toman luego días por compensación).

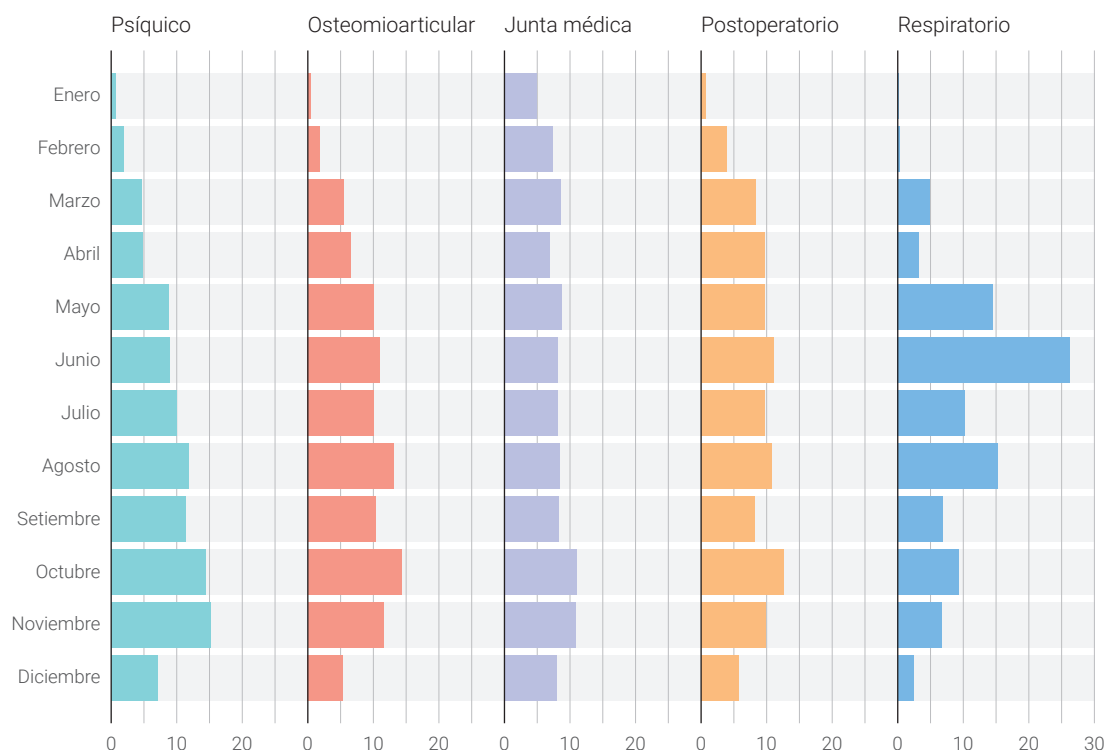
⁶⁷ El artículo establece lo siguiente: “los Directores de establecimientos educacionales y demás oficinas que atienden funciones de docencia indirecta podrán autorizar, por sí, a cualquier docente de su dependencia a no concurrir a sus tareas hasta cinco días en el año, en casos fortuitos o de fuerza mayor, debidamente justificados” (ANEP, 2015a, p. 35).

⁶⁸ En 2017, como en la mayoría de los años, se elaboró la ley de Rendición de Cuentas, instancia que suele generar medidas sindicales.

⁶⁹ Acta n° 865, resolución n° 7, del 10 de noviembre de 1992 (http://www.ceip.edu.uy/documentos/normativa/ceip/1992/R7A865_92.pdf).

enfermedades de familiares (2,6%), concursos y exámenes (2,1%), faltas con aviso (1,7%), licencia extraordinaria (1,6%), tareas especiales solicitadas por el CODICEN (1,6%) y compensación por asistencia al acto del 19 de junio (1,6%).

GRÁFICO 4.10
CERTIFICACIONES MÉDICAS DE MAESTROS DE EDUCACIÓN INICIAL Y PRIMARIA PÚBLICA POR MES SEGÚN MOTIVO
 EN PORCENTAJES
 AÑO 2017



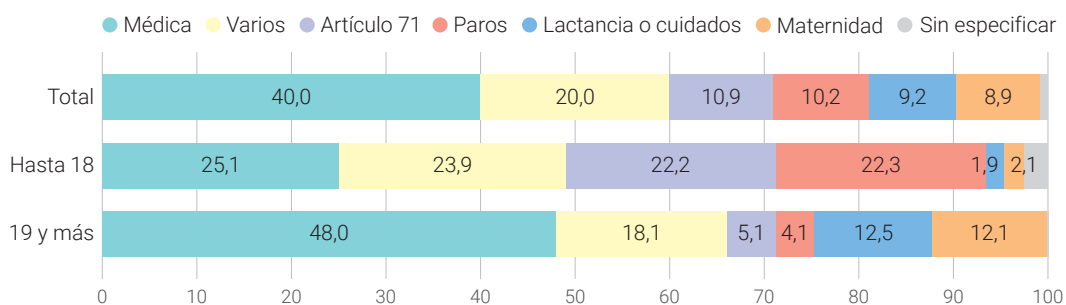
Fuente: elaboración propia a partir de registros administrativos de la ANEP para el año 2017.

Cuestiones como si el abordaje de las licencias por enfermedad es el más adecuado para la profesión docente, así como si es necesario el diseño de estrategias específicas para reducir la tasa de ausentismo por este motivo, exceden el alcance de este capítulo, pero no pueden dejar de mencionarse.

Un análisis que discrimina los motivos de inasistencia entre quienes faltan más de 18 días al año (“ausentismo crónico”) y quienes lo hacen en menor medida indica que la principal diferencia se vincula a cuestiones médicas, maternidad y lactancia. En cambio, entre quienes faltan menos de 19 veces al año es claramente mayor la proporción que lo hace por paros y por artículo 71 (gráfico 4.11).

Estos resultados llaman la atención sobre la necesidad de estudiar con mayor profundidad las inasistencias médicas e indagar su vínculo con aspectos propios de la profesión. En 2020 el INEEed publicará un informe sobre la salud ocupacional docente.

GRÁFICO 4.11
INASISTENCIAS DE MAESTROS DE EDUCACIÓN INICIAL Y PRIMARIA PÚBLICA POR MOTIVO
SEGÚN CANTIDAD DE INASISTENCIAS ANUALES
 EN PORCENTAJES
 AÑO 2017



Fuente: elaboración propia a partir de registros administrativos del CEIP para el año 2017.

CONCLUSIONES

Si bien, en promedio, los maestros se ausentan del aula durante 20 días al año, hay casi un quinto de la plantilla que no registra inasistencias, conformado principalmente por los de mayor edad y experiencia docente. En contraposición, quienes más faltan son los maestros menores de 40 años de edad y con entre 3 y 12 años de experiencia docente. Las maestras faltan, en promedio, dos días más que los varones, incluso si se excluyen del cálculo las licencias por maternidad y lactancia o cuidados del recién nacido.

En las escuelas del interior los maestros se ausentan menos que en las de Montevideo. En educación inicial lo hacen más que en educación primaria.

La mayoría de las faltas corresponden a certificaciones por enfermedad, que se incrementan durante los meses de invierno y sobre el final del año lectivo, y son los motivos psíquicos los de mayor recurrencia.

El “ausentismo crónico”, entendido como más de 18 faltas al año, aparece como un problema para la política educativa: aproximadamente un quinto de los docentes de primaria registra más de 20 inasistencias en el año. El “ausentismo”, entendido como más de 10 faltas al año, se observa entre casi la mitad de los docentes (48%).

Un resultado destacable es que las inasistencias no presentan una relación relevante con las características socioculturales de la población que asiste a cada escuela. Este resultado es positivo en la medida que, de ocurrir lo contrario, se estaría contribuyendo a incrementar la brecha de desigualdad en las oportunidades educativas de la población menos favorecida.

Las inasistencias sí presentan diferencias según las categorías de escuelas: en las de tiempo completo y en las de práctica se registran las mayores proporciones de docentes con más de 20. Es en las rurales en donde la inasistencia docente es menor: casi el 70% de los maestros de estas escuelas falta a clase menos de 10 veces en el año. Este resultado llama la atención sobre la necesidad de continuar estudiando el fenómeno y comprender cuáles son los procesos educativos que contribuyen a estas diferencias.

Asimismo, el que los docentes se ausenten, en promedio, un 11% de los días de clase implica un llamado de atención para revisar la normativa vigente sobre presentismo. En nuestro país un docente que falta hasta nueve días en el año lo cobra. Esta magnitud parece elevada cuando se la compara con los criterios utilizados para estudiar el fenómeno (Gottfried, 2019; Joseph et al., 2014; U.S. Department of Education – Office of Civil Rights, 2014).

Finalmente, los hallazgos son claros al mostrar que entre quienes tienen un nivel de ausentismo que puede ser catalogado como crónico (más de 18 faltas) las causales médicas llegan a casi el 50%, mientras que entre quienes faltan menos veces en el año llegan al 25,1%. Este resultado indica la importancia de estudiar el vínculo entre las diversas causales médicas y el ejercicio de la propia profesión docente: ¿hay aspectos propios de la profesión?, ¿cuáles son?, ¿qué estrategias contribuyen a revertirlos? El INEEd se encuentra realizando un estudio sobre salud ocupacional docente que contribuirá a responder estas interrogantes.

A futuro, sería de particular interés contar con la información detallada de las inasistencias en el sector privado, así como las correspondientes a profesores de educación media en el CES y el CETP, donde las inasistencias por períodos menores a 30 días solo pueden cubrirse con suplencias de funcionarios del propio centro educativo.





PARTE 3 LOS ESTUDIANTES





ACCESO, TRÁNSITO Y EGRESO RESULTADOS Y METAS



¿Toda la población en edad de asistir al sistema educativo lo hace?
¿Qué proporción termina el ciclo obligatorio? ¿Las trayectorias educativas son equitativas?

En este capítulo se analiza la evolución reciente del acceso, trayecto y egreso de los estudiantes en la educación obligatoria⁷⁰. Considerar a la educación como un derecho humano implica tratar todo lo anterior como una condición para su ejercicio, no como un fin en sí mismo:

Tener acceso a la escuela es un primer paso para ejercer el derecho a la educación. Pero su pleno ejercicio exige que esta sea de calidad, promoviendo el pleno desarrollo de las múltiples potencialidades de cada persona, a través de aprendizajes socialmente relevantes y experiencias educativas pertinentes a las necesidades y características de los individuos, y de los contextos en los que se desenvuelven (OREALC/UNESCO, 2007, p. 6).

El acceso a la educación supone que los estudiantes se matriculen al inicio de cada año lectivo, asistan con regularidad durante cada uno de esos años, avancen en el trayecto educativo de acuerdo con la propuesta pedagógica (típicamente a razón de un grado por año)⁷¹ y egresen al finalizar el último grado del último ciclo obligatorio.

La matriculación y asistencia regular no aseguran que los estudiantes reciban una educación de calidad. Pero problemas en la calidad de la educación (por ejemplo, currículos poco pertinentes o relevantes) sí pueden provocar un aumento de la inasistencia, la repetición, la no matriculación o, directamente, el abandono antes de finalizar todo el trayecto obligatorio.

En suma, el acceso al sistema educativo implica que los estudiantes asistan en forma regular y continua hasta culminar la educación media obligatoria.

⁷⁰ La información sobre estos temas es reportada periódicamente por oficinas públicas del país con competencias en la materia. En especial a través del Anuario Estadístico de la Educación y el Panorama de la Educación del Ministerio de Educación y Cultura, los Estados de Situación del Monitor Educativo de Enseñanza Primaria y otros informes de la ANEP o sus desconcentrados, el Reporte Uruguay del Ministerio de Desarrollo Social y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y el Anuario Estadístico del INE. El capítulo agrega información a la presentada en aquellos reportes (por ejemplo, el tratamiento del rezago escolar en niños y adolescentes con independencia del ciclo educativo o el carácter público o privado de la institución a la que asisten, o la comparación internacional de algunos resultados) y en general un enfoque para la interpretación de esa información, en la línea de un instituto de evaluación con los cometidos y competencias del INEE.

⁷¹ No avanzar en el trayecto educativo puede darse por no matriculación durante un año lectivo o por repetición del grado. Lo primero no resulta deseable en ningún caso, aunque pueden existir circunstancias (como enfermedades) que lo justifiquen. Respecto a lo segundo, si bien se encuentra muy difundida la posición de que la repetición no es conveniente, en algunos casos se la entiende como un recurso que (aunque extremo) constituye un dispositivo válido en el proceso educativo. Lo cierto es que tal dispositivo existe y se aplica. Por esta razón es conveniente indicar que en el trayecto ideal *la mayor parte* de los estudiantes avanza a razón de un grado por año. Por otra parte, en algunos casos, como la formación profesional básica de educación técnica y ciertas alternativas de culminación de ciclos de media, en lugar de la propuesta de avance a razón de un año por grado se ofrecen cursos modulares, semestrales o se habilitan formas de acreditación en menos de 3 años.

El capítulo se compone de cuatro apartados. En el primero se presenta la situación educativa de niños, adolescentes y jóvenes en dos momentos del tiempo (2006 y 2018). Se considera, adicionalmente, la desigualdad en el acceso comparando la situación de los adolescentes según situación económica de sus hogares de pertenencia. En el segundo se presenta información sobre asistencia suficiente en inicial y primaria pública, identificando cambios a lo largo del ciclo escolar y entre dos momentos del tiempo (2007 y 2017). El tercero se destina a evaluar el grado de avance en el cumplimiento de las metas de acceso y egreso que se ha fijado la ANEP para el quinquenio 2016–2020. En el cuarto se presenta una comparación de los niveles de egreso de la educación obligatoria en Uruguay con otros países de la región y el promedio de América Latina (período 2007–2017). El capítulo finaliza con una síntesis y valoración de la información analizada.

ACCESO, TRÁNSITO Y EGRESO DE LA EDUCACIÓN OBLIGATORIA

¿Cuántas personas asisten (con independencia de la regularidad de esa asistencia) a la educación obligatoria en Uruguay? ¿Cuántas lo hacen en edad oportuna (sin rezago)? ¿Cuántas egresan? ¿Cuántas abandonan antes de finalizar? En este apartado se analiza información que permite responder a estas preguntas. Se presenta por edades simples como porcentajes sobre el total de población en cada edad y utilizando como fuente las declaraciones sobre asistencia relevadas en la Encuesta Continua de Hogares del INE⁷². La información se presenta en grupos etarios que corresponden a las edades teóricas para cada ciclo educativo, y se agrega un tramo adicional para captar la finalización del ciclo obligatorio en edades posteriores a la esperada.

En 2006 más de la mitad de los niños de 3 años (54%) se encontraban fuera del sistema educativo formal⁷³. Este porcentaje descendía significativamente entre los niños de 4 años y volvía a hacerlo entre los de 5 años (apenas 5% fuera del sistema).

Doce años después se verifican importantes mejoras: entre los niños de 3 años la participación en el sistema educativo formal aumenta en 28 puntos porcentuales; entre los de 4 años, 17 puntos porcentuales; y entre los de 5 años, 4 puntos porcentuales (se alcanzó el 99% de cobertura en la población en esta edad) (gráfico 5.1).

Prácticamente no se verifican casos de no asistencia al sistema educativo en las edades correspondientes al ciclo primario en 2006 y 2018. Sin embargo, aparece una nueva categoría que por definición no podía observarse en inicial: los estudiantes que asisten

⁷² La Encuesta Continua de Hogares se aplica a una muestra probabilística de hogares del país, por lo que todas las estimaciones tienen márgenes de error asociados. Un adulto contesta por sí mismo y por cada uno de los integrantes de su hogar. La pregunta, para cada ciclo educativo, es si cada persona asiste o asistió a ese ciclo, considerándose en este caso la respuesta "asiste actualmente". Este método puede inducir a errores, ya que distintos entrevistados pueden entender las preguntas de diferentes maneras (por ejemplo, qué significa "asistir actualmente": ¿haberse matriculado aunque no haya asistido últimamente?, ¿asistir regularmente?) o no conocer la situación de algún integrante del hogar (especialmente en el caso de adultos que responden por jóvenes). El Manual del Entrevistador de la Encuesta Continua de Hogares especifica respecto a esta pregunta: "La respuesta será afirmativa para aquellas personas que declaren concurrir a un establecimiento de enseñanza formal (público o privado) al momento de la encuesta, o que estando matriculadas no asisten por causas momentáneas". Si bien la instrucción es clara, la obtención de información a través de encuestas deja un razonable espacio de interpretación al entrevistado que puede afectar la estabilidad de las medidas obtenidas.

⁷³ La educación inicial a los 3 años no es obligatoria en Uruguay. Sin embargo, se incluye en el análisis porque la ANEP fijó como una de sus metas para el período 2015-2019 el aumento de la cobertura en este grado (ANEP, 2015c) y por formar parte del ciclo inicial.

con rezago o extraedad⁷⁴. En 2006 afectaba al 13% de los estudiantes de 7 años. El rezago aumenta con la edad por efecto de la acumulación de eventos de repetición y casos de no matriculación en algún año lectivo. En 2006 el 32% de los niños de 11 años de edad se encontraban rezagado. Doce años más tarde, como consecuencia del descenso de la repetición, aumenta el porcentaje que asiste sin rezago: pasa de 68% en 2006 a 79% en 2018. Entre los de 10 y 11 años comienza a vislumbrarse el abandono, aunque a estas edades es sumamente marginal (1%) (gráfico 5.2).

GRÁFICO 5.1
SITUACIÓN EDUCATIVA DE LOS NIÑOS DE 3 A 5 AÑOS
 AÑOS 2006 Y 2018
 EN PORCENTAJES

Cada círculo representa un 1% de niños que: ● asisten ● están fuera del sistema educativo



Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de la Encuesta Continua de Hogares del INE.

El abandono del sistema educativo comienza a crecer desde los 12 años y lo sigue haciendo conforme aumenta la edad (entre quienes se espera que asistan a educación media básica y superior). El aumento del abandono conforme transcurre el ciclo vital sucede tanto en 2006 como en 2018. Sin embargo, la proporción de estudiantes que abandonan el sistema educativo es claramente menor en 2018 que en 2006.

Comparando 2006 y 2018, hasta los 15 años de edad el descenso del abandono se acompaña con un aumento de la asistencia sin rezago. A los 16 y 17 años dicho descenso se compensa con un aumento de la asistencia con y sin rezago (gráfico 5.3)⁷⁵.

⁷⁴ El INEEd ha desarrollado una metodología para aproximarse a la estimación de la asistencia en edad oportuna (y su opuesto, el rezago o asistencia con extraedad) a partir de los datos de la Encuesta Continua de Hogares. La estimación directa no puede realizarse a partir de esta fuente debido a que no se cuenta con la fecha de nacimiento de las personas relevadas (mayores detalles sobre esta metodología pueden consultarse en <https://www.ineed.edu.uy/archivosmirador/Rezago.pdf>). La alternativa de utilizar registros administrativos se enfrenta a la limitación de no contar con información para el sector privado, además de la dificultad de combinar información proveniente de la Encuesta Continua de Hogares (para considerar a los no asistentes) con registros administrativos de asistentes. La información sobre extraedad para el sector público puede consultarse en el Monitor Educativo del CEIP (<https://www.anep.edu.uy/monitor/servlet/portada>) y en el Monitor Educativo Liceal (<http://servicios.ces.edu.uy/monitorces/servlet/portada>).

⁷⁵ El cuestionario de la Encuesta Continua de Hogares incluye preguntas sobre asistencia a cursos técnicos, algunos de los cuales podrían acreditar al trayecto obligatorio mientras que otros no. Estas preguntas son distintas a las que relevan la asistencia a los ciclos inicial, primario y medio (tanto liceo como técnica). Debido a que no puede discriminarse qué cursos acreditan al trayecto obligatorio y cuáles no, se ha optado por no contabilizar la asistencia a estos cursos en las tasas de cobertura y egreso. Una leve subestimación de la cobertura se produce por este hecho. En 2018, aproximadamente el 2,5% de los adolescentes de 15 a 17 años no asistía a educación media ni había egresado de ese ciclo, pero sí lo hacía a cursos técnicos distintos de los que ofrece el CETP en su ciclo básico tecnológico y bachillerato tecnológico.

GRÁFICO 5.2
SITUACIÓN EDUCATIVA DE LOS NIÑOS DE 6 A 11 AÑOS
 AÑOS 2006 Y 2018
 EN PORCENTAJES

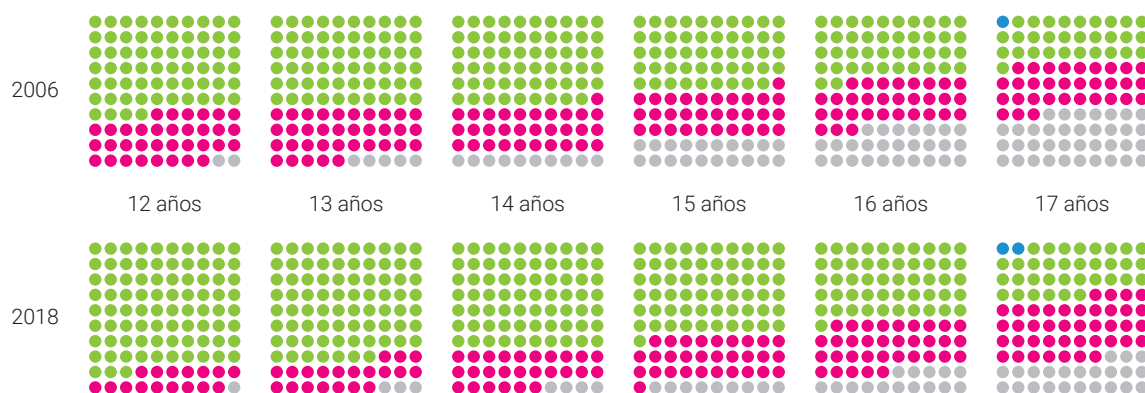
Cada círculo representa un 1% de niños que:
 ● asisten sin rezago ● asisten con rezago ● están fuera del sistema educativo



Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de la Encuesta Continua de Hogares del INE.

GRÁFICO 5.3
SITUACIÓN EDUCATIVA DE LOS ADOLESCENTES DE 12 A 17 AÑOS
 AÑOS 2006 Y 2018
 EN PORCENTAJES

Cada círculo representa un 1% de adolescentes que:
 ● egresaron ● asisten sin rezago ● asisten con rezago ● están fuera del sistema educativo



Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de la Encuesta Continua de Hogares del INE.

El último tramo de edad que se presenta corresponde a jóvenes con las edades inmediatamente superiores a las teóricas para cursar el ciclo obligatorio. En este tramo crece el porcentaje de quienes egresaron (finalizaron todo el ciclo, habiendo llegado a esa condición con o sin extraedad)⁷⁶. A los 19 años, cuando se espera que todos hayan culminado la educación obligatoria (en caso de haber cursado sin rezago), el egreso de educación media superior

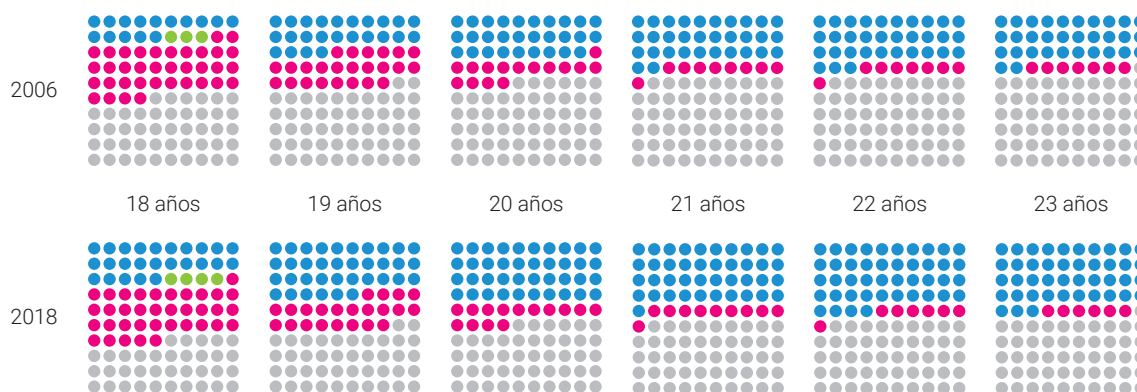
⁷⁶ La categoría ya aparece, marginalmente, a los 17 años (última edad considerada en el gráfico 5.3). El egreso antes de cumplir los 18 años se verifica en casos de trayecto sin interrupciones y fecha de nacimiento al comienzo del año. Por ejemplo, un estudiante que ingresa al primer grado de primaria con 5 años, cumple 6 en marzo y avanza a razón de un grado por año. Este estudiante llegará con 16 años al último grado de media, cumplirá 17 apenas comenzado este último grado y lo finalizará con 17. En 2006 esta categoría correspondía al 1% de los estudiantes de 17 años y en 2018 al 2%.

aumenta de 24% a 36% entre 2006 y 2018. A los 23 años las mejoras respecto a 2006 son claras (pasa del 32% en 2006 al 43% en 2018), pero la magnitud del cambio en un período tan importante de tiempo es escasa (11 puntos porcentuales de mejora en el egreso en doce años), y lo que resta por avanzar para alcanzar la finalización universal del ciclo obligatorio es muy importante. En 2018, un 51% de la población de 23 años abandonó el sistema educativo sin finalizar la educación obligatoria. Estos hechos obligan a continuar ubicando el problema del egreso en el centro de las preocupaciones de las políticas educativas (gráfico 5.4).

GRÁFICO 5.4
SITUACIÓN EDUCATIVA DE LOS JÓVENES DE 18 A 23 AÑOS
 AÑOS 2006 Y 2018
 EN PORCENTAJES

Cada círculo representa un 1% de jóvenes que:

● egresaron ● asisten sin rezago ● asisten con rezago ● están fuera del sistema educativo



Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de la Encuesta Continua de Hogares del INE.

Profundizar en las razones por las cuales cuatro de cada diez jóvenes no logran culminar la educación obligatoria (último grado de enseñanza media) excede las posibilidades de este capítulo. Pueden, sin embargo, considerarse algunas características de los estudiantes que afectan las chances de permanecer en el sistema en su última etapa, e interpelan acerca de la capacidad de la propuesta educativa en términos de pertinencia.

Entre ellas destaca la situación económica de los hogares de los jóvenes. Esto es problemático, no solo porque no se garantiza el ejercicio del derecho a la educación para un número muy importante de jóvenes, sino porque se compromete la equidad en el ejercicio de ese derecho, y se tiende a reproducir el inequitativo ejercicio de otros derechos:

el derecho a la educación hace posible el ejercicio de otros derechos humanos fundamentales y, en consecuencia, de la ciudadanía. Difícilmente se podrá acceder a un empleo digno, o ejercer la libertad de expresión o de participación, si no se tiene educación (OREALC/ UNESCO, 2007, p. 6).

Para dar cuenta de la magnitud de estas diferencias se consideran los adolescentes con edades comprendidas entre los 15 y los 17 años. Se trata de edades en las que se espera que estén cursando educación media superior. Esta población es clasificada en tres grupos diferenciados

según los ingresos per cápita de sus hogares (el tercio con menores ingresos, el de ingresos medios y el de mayores ingresos). Para los años 2006 y 2018 se muestra qué porcentaje de población aporta cada uno de los tres grupos a las tres situaciones educativas analizadas⁷⁷.

En 2006 el 28% de los adolescentes no asistía a educación. En 2018 se observa una reducción importante de la no asistencia, ya que esta última pasa a ser del 15% del total. Entre los adolescentes pertenecientes a los hogares de menores ingresos la no asistencia alcanzaba el 45% en 2006. Doce años más tarde se observa en este grupo una disminución de 17 puntos porcentuales en esta categoría (28%). En el otro extremo (grupo de mayores ingresos) en 2006 el 12% no asistía a educación y en 2018 no lo hacía el 6% (cuadro 5.1).

CUADRO 5.1
SITUACIÓN EDUCATIVA DE LOS ADOLESCENTES DE 15 A 17 AÑOS SEGÚN NIVEL DE INGRESOS DEL HOGAR DE PERTENENCIA
AÑOS 2006 Y 2018
EN PORCENTAJES

		Nivel de ingresos			Total
		Bajo	Medio	Alto	
2006	No asiste	45	27	12	28
	Asiste con rezago	35	35	24	32
	Asiste en edad oportuna	20	38	64	40
	Total	100	100	100	100
2018	No asiste	28	14	6	15
	Asiste con rezago	45	38	20	35
	Asiste en edad oportuna	27	48	74	50
	Total	100	100	100	100

Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de la Encuesta Continua de Hogares del INE.

Estos datos muestran que la asistencia ha crecido para todos los grupos de adolescentes entre 15 y 17 años. No obstante, no se aprecia un cambio en el patrón de desigualdad: la diferencia entre la proporción de cambio entre los adolescentes de bajos y altos ingresos no varía significativamente y continúa siendo menor la proporción de asistentes entre los de menores ingresos que entre los de ingresos medios y altos.

LA ASISTENCIA SUFICIENTE

Asistir en forma regular a clase constituye una condición del acceso efectivo a los servicios educativos y, por tanto, al ejercicio del derecho a la educación. Para las dos categorías de asistencia analizadas previamente (con y sin rezago) puede agregarse la condición de si dicha asistencia es o no suficiente.

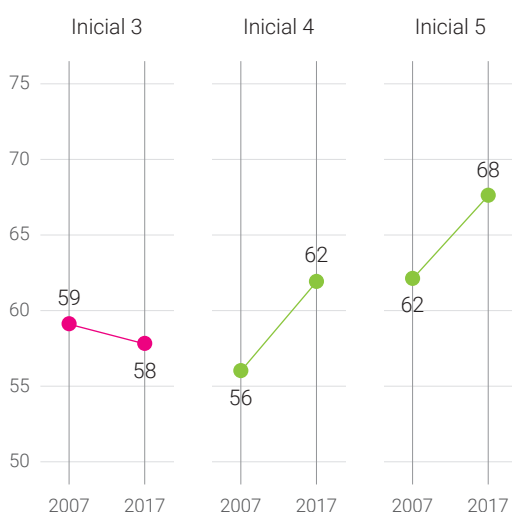
Las dificultades para utilizar conjuntamente estas categorías se ubican en el nivel de las fuentes de información. La Encuesta Continua de Hogares del INE, que fue utilizada en los

⁷⁷ Un porcentaje de estudiantes en este tramo de edad había finalizado media en los dos años considerados. Estos casos se suman a la categoría "oportuno" para facilitar la lectura.

apartados anteriores, no permite estimar asistencia suficiente o insuficiente. En su lugar, se debe recurrir a los registros administrativos que reportan el número de inasistencias de los alumnos durante todo el año lectivo⁷⁸. Dada la escasez de información administrativa, el tema solo puede ser abordado para educación inicial y primaria en escuelas públicas urbanas⁷⁹.

Puede observarse que entre 2007 y 2017 aumentó la asistencia suficiente de los niños de educación inicial pública (salvo entre los de 3 años). Sin embargo, casi un 40% de los niños de 4 años y un tercio de los de 5 años asiste de manera irregular (gráfico 5.5). Esto cuestiona la dicotomía cubiertos/no cubiertos por el sistema. La incorporación de una categoría intermedia que dé cuenta de un acceso precario o insuficiente podría ser útil para la planificación de políticas educativas. En un contexto de cuasi universalización de la cobertura (al menos en 4 y 5 años) en términos de matriculación, la mejora de los niveles de asistencia efectiva sigue constituyendo uno de los principales retos en términos de acceso⁸⁰.

GRÁFICO 5.5
ASISTENCIA SUFICIENTE SEGÚN GRADO EN EDUCACIÓN INICIAL PÚBLICA
 EN PORCENTAJES
 AÑOS 2007 Y 2017



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Monitor Educativo del CEIP.

En el ciclo primario, y siempre considerando a la educación pública urbana, la asistencia suficiente aumenta considerablemente en comparación con inicial. En 2007 representaba el 86% de los niños de primer grado y el 95% de los niños de sexto grado.

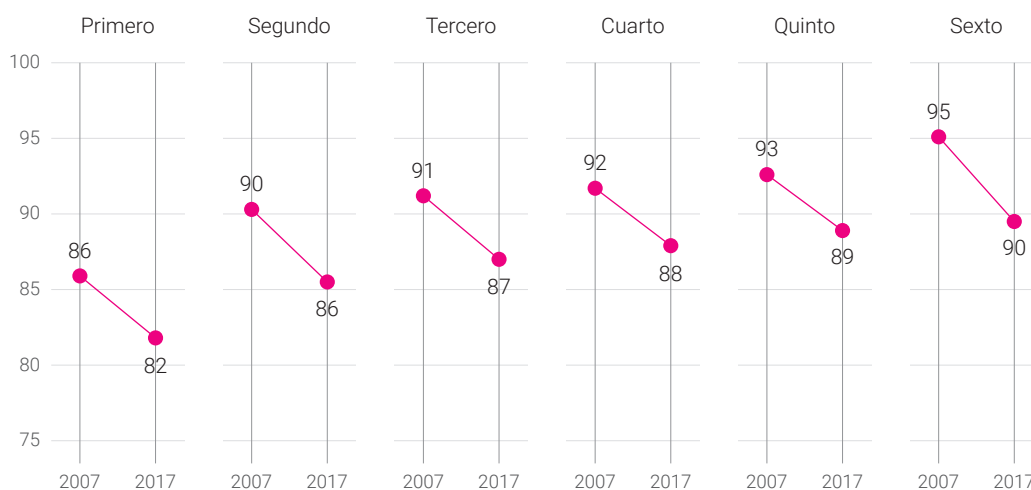
⁷⁸ La información presentada a continuación es reportada por el Monitor Educativo del CEIP. Allí se presentan los porcentajes de estudiantes en situación de abandono intermitente y de asistencia insuficiente, mientras que aquí se presenta el porcentaje de estudiantes con asistencia suficiente, es decir, quienes no cumplen con aquellas condiciones.

⁷⁹ No se encuentra disponible información con niveles mínimos de desagregación y en soportes idóneos para todo el sector privado, y se cuenta con escasa información para educación media pública. Para educación inicial y primaria pública no existe acceso a información continua (número total de inasistencias por alumno), sino que la información está clasificada en tres categorías según número de faltas (abandono intermitente, asistencia insuficiente y asistencia suficiente) y con información agregada a nivel de grado por centro o superior (centro, inspección, área geográfica, etc.). En lugar de 2006 y 2018, se utilizan en este análisis los años 2007 y 2017, debido a que no existe información para inicial 3 en 2006 y a la fecha de preparación de este apartado no se encontraba disponible información de 2018 para ningún grado.

⁸⁰ En el cuadro A.5.2 del Anexo del capítulo 5 se presenta la información por grado para todos los años del período considerado.

Pero también la información es clara al mostrar que, a diferencia del ciclo inicial, la asistencia suficiente a primaria descendió en todos los grados entre 2007 y 2017. Si bien la magnitud del cambio es de únicamente entre 4 y 5 puntos porcentuales menos en 2017 que en 2007, se constata en todos los grados (gráfico 5.6). Este cambio llama la atención sobre la necesidad de garantizar no solamente cobertura, sino también acceso efectivo: que quienes asistan lo hagan regularmente y, a su vez, tengan oportunidades de alcanzar logros que les permitan continuar transitando adecuadamente por el sistema educativo.

GRÁFICO 5.6
ASISTENCIA SUFICIENTE SEGÚN GRADO EN EDUCACIÓN PRIMARIA PÚBLICA
 EN PORCENTAJES
 AÑOS 2007 Y 2017



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Monitor Educativo del CEIP.

En los apartados anteriores se valoró la situación actual del país en materia de acceso, trayecto y egreso de la educación obligatoria, comparándola con un punto anterior en el tiempo. A continuación se valora la situación del acceso, trayecto y egreso, comparándola con las metas que la ANEP ha fijado al respecto.

METAS

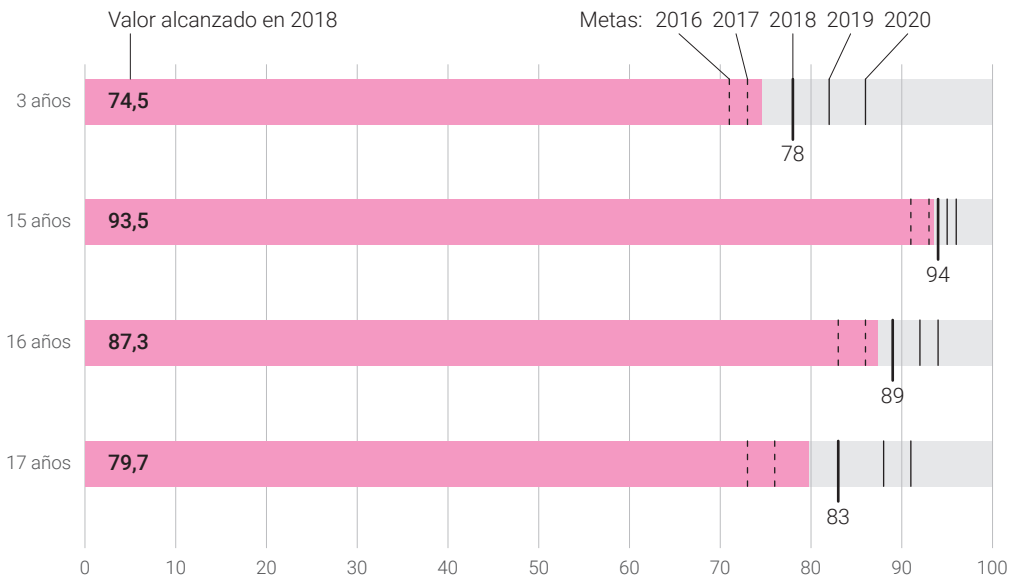
En la exposición de motivos de su Proyecto de Presupuesto del Período 2015-2019 la ANEP definió un conjunto de metas. Entre ellas se encuentran algunas que hacen referencia a los niveles de acceso a la educación en edades específicas, al egreso en edad oportuna y al egreso con independencia de haberse concretado en edad oportuna o con rezago (ANEP, 2015d). El INEEd da seguimiento a estas y otras metas de la ANEP a través de su Mirador Educativo (mirador.ineed.edu.uy)⁸¹.

⁸¹ Recientemente el Observatorio de la Educación de la ANEP también ha publicado indicadores para el seguimiento de algunas metas educativas (<http://observatorio.anep.edu.uy/>).

Cómo leer los siguientes gráficos

Las barras horizontales presentan los valores observados en 2018 para cada indicador vinculado a las metas. Las líneas verticales indican los valores meta establecidos por la ANEP para cada año. La distancia entre la barra horizontal y las líneas verticales da cuenta de cuánto se aproximan los valores observados a los esperados.

GRÁFICO 5.7
NIÑOS Y ADOLESCENTES QUE ACCEDEN A LA EDUCACIÓN SEGÚN EDAD
VALOR OBSERVADO EN 2018 Y METAS DE LA ANEP ENTRE 2016 Y 2020
EN PORCENTAJES



Fuente: Encuesta Continua de Hogares del INE y ANEP (2015c).

Ninguna de las metas de la ANEP para el quinquenio supone la universalización de la educación obligatoria, aunque para los 15 y 16 años se aproxima mucho (96% y 94%, respectivamente en 2020). Es precisamente en estas edades en las que el acceso logrado en 2018 se acerca más a las metas establecidas para ese año. La situación más preocupante es la de los adolescentes de 17 años, porque los valores observados en 2018 son inferiores a la meta de ese año y porque la aspiración para el cierre del quinquenio es la que más lejos se encuentra de la universalización (gráfico 5.7)⁸².

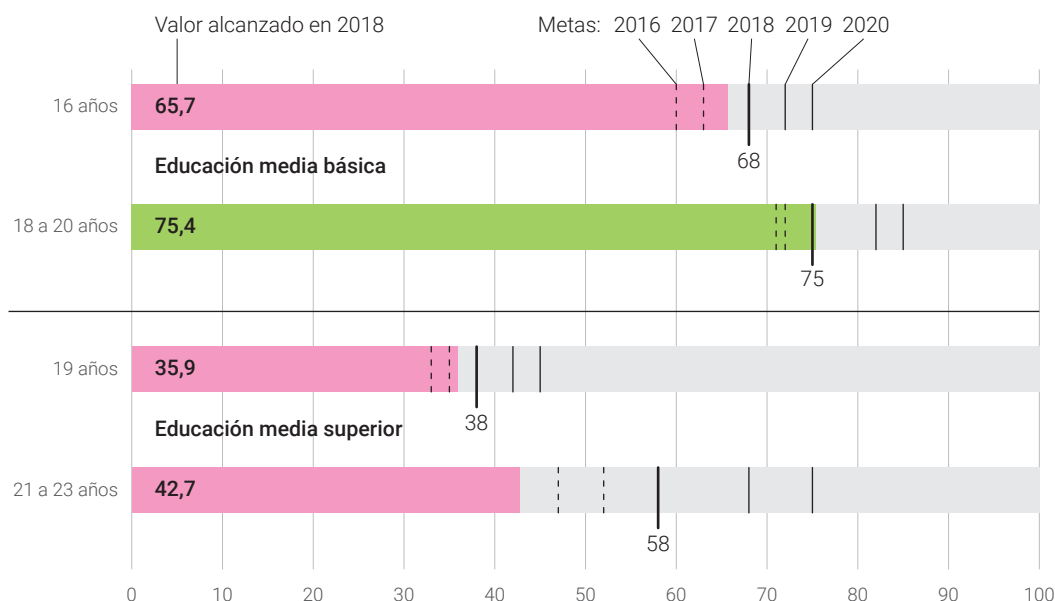
En el gráfico 5.8 se presentan cuatro metas de egreso. Dos de ellas dan cuenta del egreso en edad oportuna (a los 16 años en media básica y a los 19 en media superior), mientras que las dos restantes toman como referencia un tramo de edad algo superior a las edades teóricas, para dimensionar el egreso con y sin extraedad⁸³. Tampoco en estos casos las metas finales (2020) suponen la universalización del ciclo obligatorio, y las distancias con ese mandato legal son mucho más importantes que las establecidas para el acceso. Respecto a las distancias de los valores 2018 a las metas, se aprecia que se ha alcanzado la meta de egreso de media básica entre los 18 y 20 años, al tiempo que existe una diferencia negativa de dos puntos porcentuales para el logro de la meta de egreso oportuno de media básica (16

⁸² Para 3 años la aspiración a 2020 es menor (86%), pero no se trata de una edad que forme parte del ciclo obligatorio.

⁸³ No dan cuenta de todo el egreso, ya que algunas personas podrán egresar con edades superiores a las incluidas en los tramos de edad considerados.

años) y de media superior (19 años). Mucho más importante es la distancia entre la meta de egreso de media superior para 2018 entre los 21 y 23 años y el valor constatado para ese mismo año en ese tramo de edad. La brecha es de 15 puntos porcentuales (aproximadamente 43% observado frente a 58% esperado).

GRÁFICO 5.8
ADOLESCENTES Y JÓVENES QUE EGRESAN DE LA EDUCACIÓN MEDIA SEGÚN CICLO Y EDAD
VALOR OBSERVADO EN 2018 Y METAS DE LA ANEP ENTRE 2016 Y 2020
 EN PORCENTAJES



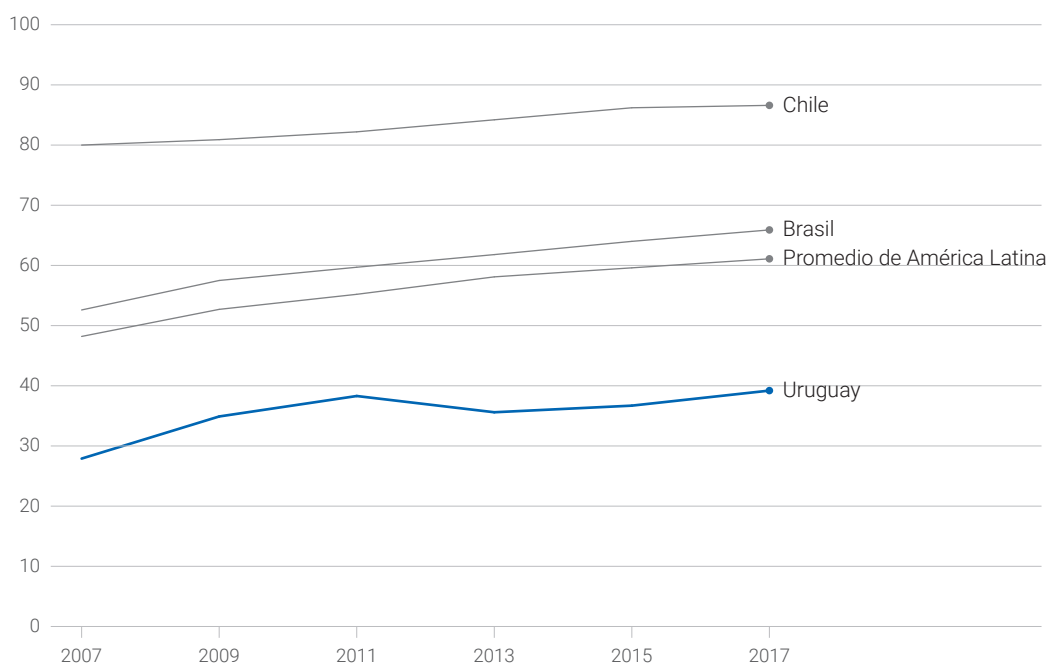
Fuente: Encuesta Continua de Hogares del INE y ANEP (2015c).

COMPARACIÓN INTERNACIONAL

¿Cuál es la situación nacional en materia de egreso en comparación con otros países? Es claro que Uruguay se encuentra aún lejos de alcanzar la universalización de todo el ciclo obligatorio. ¿Esto difiere de lo que sucede en otras partes? La respuesta continúa siendo afirmativa y ubica a Uruguay por debajo del promedio de América Latina. En el gráfico 5.9 se presentan los porcentajes de personas de entre 20 y 24 años de edad que habían completado la educación media. Se consideran, además de Uruguay, a dos países de la región (Chile y Brasil) y al promedio simple de toda América Latina.

Uruguay mantenía en 2017 su ubicación inferior respecto al promedio de América Latina y a los países seleccionados de la región. La distancia de Uruguay al promedio de América Latina era de 20 puntos porcentuales al inicio del período considerado y de 22 puntos porcentuales al final del mismo período. Las distancias con los países de la región seleccionados son, como se aprecia, aún mayores (gráfico 5.9).

GRÁFICO 5.9
JÓVENES ENTRE 20 Y 24 AÑOS CON EDUCACIÓN MEDIA COMPLETA SEGÚN PAÍS
EN PORCENTAJES
AÑOS 2007 A 2017



Fuente: CEPALSTAT.

Nota: Chile en 2007 utiliza el dato 2006 por no contarse con esa información.

CONCLUSIONES

Como se vio a lo largo del capítulo, Uruguay continúa mejorando los niveles de acceso a la educación de sus niños, adolescentes y jóvenes. En las edades correspondientes a la educación inicial, el sistema educativo uruguayo mantiene la tendencia creciente de años anteriores de cobertura. En particular a los 3 años de edad está muy cerca de la meta que se ha fijado.

En el caso de las edades teóricamente correspondientes a la educación primaria (6 a 11 años) la evidencia indica que se ha consolidado el aumento de la asistencia en edad oportuna, producto del descenso de los niveles de repetición.

No obstante, continúan los problemas relacionados a la frecuencia con que asisten los estudiantes matriculados en los niveles de inicial y primaria pública. Al igual que en el informe sobre el estado de la educación en Uruguay elaborado hace dos años (INEEd, 2017c), es necesario señalar con preocupación que, si bien existe una leve mejora en la frecuencia con que asisten los niños de 4 y 5 años de edad, resulta preocupante que un tercio de estos niños presenten baja asistencia. Aún más problemática es la situación en educación primaria pública: si bien la asistencia suficiente en este nivel es mayor que en inicial, entre 2007 y 2017 la proporción de estudiantes que asiste regularmente ha disminuido.

Respecto a la culminación de la educación obligatoria, los avances han sido leves, especialmente teniendo en cuenta que se está muy lejos del objetivo de universalización que establece la ley. Solo cuatro de cada diez jóvenes consiguen finalizar todo el ciclo obligatorio. Para promover cambios significativos en los niveles actuales de egreso parece necesaria una política de Estado que esté orientada a facilitar la culminación del ciclo obligatorio y que priorice este objetivo por sobre otros sectoriales⁸⁴.

Persiste, asimismo, la inequidad según el nivel económico de los hogares de los adolescentes cuando se comparan los niveles de egreso de la población de menores y mayores recursos económicos.

Finalmente, es preocupante la velocidad con que aumentan los niveles de completitud de la educación obligatoria, fundamentalmente cuando se comparan los niveles alcanzados respecto a las metas trazadas. A modo de ejemplo, en los últimos 10 años el país ha crecido prácticamente la misma cantidad de puntos porcentuales que Brasil, pero partiendo de niveles muy inferiores, hecho que lo mantiene muy por debajo del promedio latinoamericano.

⁸⁴ A modo de ejemplo, leyes como la n° 19.133, que habilita el trabajo a partir de los 15 años (aún con la protección del INAU y la atención a la continuación de los estudios) pueden, en la búsqueda de otros objetivos, operar en contra del objetivo de la universalización de la educación obligatoria.

NECESIDADES EDUCATIVAS ESPECIALES EN PRIMARIA Y MEDIA



¿Qué información tienen los centros sobre los estudiantes con necesidades educativas especiales?

Este capítulo pone foco en los estudiantes con necesidades educativas especiales, entendidos como aquellos que presentan dificultades de aprendizaje o se encuentran desfasados del currículo que les corresponde por su edad (ya sea porque aprenden más lento o más rápido que el resto), y que para atender estas necesidades requieren medios especiales para acceder al currículo (facilidades, recursos, modificaciones del espacio físico, entre otros), la provisión de un currículo especial o modificado, o particular atención a la estructura social y clima emocional en el aula (Committee of Enquiry into the Education of Handicapped Children and Young People, 1978). En este sentido, el capítulo da cuenta de una importante falta de información precisa sobre la cuestión. Asimismo, evidencia una distribución inequitativa de los recursos de apoyo con que cuentan los centros educativos del país.

El desarrollo del campo de la educación especial ha involucrado una serie de etapas en las cuales los sistemas educativos han explorado diferentes medios para responder a las necesidades educativas especiales. Inicialmente se trató de una educación que diferenciaba entre lo “común” y lo “especial”, y luego se pasó a una educación integradora en la cual la persona debía adaptarse a la estructura para que luego esta se adaptara a ella. En la actualidad se alcanzó un paradigma de educación inclusiva en el cual es la propia estructura la que debe estar preparada para la diversidad (Míguez, Angulo, Sánchez y Alvarez, 2016).

Este nuevo paradigma de educación inclusiva excede a las necesidades educativas especiales e incluye a todos: parte de la idea de que todos los niños y adolescentes deben aprender juntos, más allá de sus diferencias y particularidades (UNESCO, 2005). Así, la inclusión es una aspiración que abarca a la diversidad del alumnado, pero que pone particular énfasis en aquellos que pueden estar en riesgo de marginación, exclusión o fracaso escolar, por bajos ingresos económicos, discapacidad, sexo, etnia u otros factores (Simón y Echeita, 2013). El presente capítulo, aun partiendo de un enfoque de inclusión, se centra en la situación de los niños y adolescentes con necesidades educativas especiales.

Uruguay cuenta con un marco normativo para la inclusión educativa que busca que todas las personas puedan gozar del derecho a la educación⁸⁵:

El Estado asegurará los derechos de aquellos colectivos minoritarios o en especial situación de vulnerabilidad, con el fin de asegurar la igualdad de oportunidades en el pleno ejercicio del derecho a la educación y su efectiva inclusión social. Para el efectivo cumplimiento del derecho a la educación, las propuestas educativas respetarán las capacidades diferentes y las características individuales de los educandos, de forma de alcanzar el pleno desarrollo de sus potencialidades (artículo 8 de la Ley n° 18.437, 2008).

El Ministerio de Educación y Cultura en coordinación con la Administración Nacional de Educación Pública deberá facilitar y suministrar a la persona con discapacidad, en forma permanente y sin límites de edad, en materia educativa, física, recreativa, cultural y social, los elementos o medios científicos, técnicos o pedagógicos necesarios para que desarrolle al máximo sus facultades intelectuales, artísticas, deportivas y sociales (artículo 29 de la Ley n° 18.651, 2010).

La equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad, desde la educación inicial en adelante, determina que su integración a las aulas comunes se organice sobre la base del reconocimiento de la diversidad como factor educativo, de forma que apunte al objetivo de una educación para todos, posibilitando y profundizando el proceso de plena inclusión en la comunidad. Se garantizará el acceso a la educación en todos los niveles del sistema educativo nacional con los apoyos necesarios. Para garantizar dicha inclusión se asegurará la flexibilización curricular de los mecanismos de evaluación y la accesibilidad física y comunicacional (artículo 40 de la Ley n° 18.651, 2010).

En 2017 se elaboró un protocolo de actuación para la inclusión de personas con discapacidad en los centros educativos⁸⁶, con alcance a todos los centros educativos que integran el Sistema Nacional de Educación (público y privado).

La política educativa, al igual que el marco normativo, ha evolucionado hacia la inclusión de los niños y adolescentes en las aulas de los centros educativos comunes. En el ámbito de educación primaria existe lo que se denomina Educación Especial, que en la actualidad forma parte de la política de inclusión educativa y es definida por el CEIP como:

una red de escuelas, aulas, proyectos, equipos, docentes, dispositivos, estrategias, recursos y modalidades del sistema educativo, para favorecer los aprendizajes de niños, niñas y adolescentes con discapacidad, dificultades para aprender y altas capacidades, desarrollada desde una perspectiva de derechos, en el marco de una educación inclusiva y de una Escuela con todos, para todos y cada uno⁸⁷.

⁸⁵ A pesar de que la legislación sobre las necesidades educativas especiales se centra fundamentalmente en las personas en situación de discapacidad (entendidas en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la Organización de las Naciones Unidas de 2006 como aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás personas), en los últimos años se ha comenzado a discutir la importancia de una normativa que considere la situación de los niños con altas habilidades. Es así que, siguiendo los principios de una educación inclusiva para todos, en el año 2018 se comenzó a discutir un proyecto de ley que establezca líneas de acción para que niños con altas habilidades o superdotación reciban una educación adecuada y pertinente.

⁸⁶ Decreto de Presidencia de la República n° 72/017 (<https://www.impo.com.uy/bases/decretos/72-2017>).

⁸⁷ Comunicado n° 1 de la Inspección Nacional de Educación Especial del 10 de febrero de 2013 (<http://www.ceip.edu.uy/educacion-especial-es/der-inclu-especial>).

Entre las modalidades de la educación especial se encuentran: aulas en escuelas comunes con inclusión en los grupos de educación común, maestros de apoyo en escuela común, escolaridad compartida en escuela común y especial, apoyo en escuela especial, entre otras⁸⁸. Adicionalmente, existen programas de apoyo a la inclusión educativa como la Red de Escuelas y Jardines de infantes Mandela, el Programa Aprender, el Programa de Maestros Comunitarios y el de Escuelas Disfrutables⁸⁹.

En educación media no existe una distinción marcada entre “lo común” y “lo especial”. Si bien no hay impedimentos normativos para pasar de la escuela especial a educación media, en los hechos es difícil hacer efectivo el pasaje, ya que no siempre están dadas las condiciones necesarias para lograr la inclusión (Míguez y Esperben, 2014). De todos modos, cabe destacar que en educación media existen programas aislados que buscan la inclusión educativa de personas con discapacidad, como el Proyecto bilingüe para personas sordas, el Centro de Recursos para Estudiantes Sordos (CERESO)⁹⁰ y el Centro de Recursos para alumnos ciegos y con baja visión (CeR), entre otros. Además, tanto el CES como el CETP han aprobado en los últimos años protocolos de adecuación curricular, en los cuales se establece que todo alumno tiene derecho a recibir una enseñanza acorde a sus posibilidades y fortalezas y, por lo tanto, desde el sistema educativo se deben realizar las adecuaciones curriculares necesarias que permitan eliminar las barreras al aprendizaje.

Sin embargo, es poca la información que se tiene sobre el acceso, las trayectorias y los logros educativos de los estudiantes con necesidades educativas especiales. El INEE, a través de Aristas, la Evaluación Nacional de Logros Educativos, contribuyó a evidenciar esta carencia.

La información disponible sobre las necesidades educativas especiales de niños y adolescentes se centra principalmente en lo que refiere a discapacidad y proviene fundamentalmente del Censo de Población de 2011 y del Monitor Educativo del CEIP. La información que se releva en el Monitor Educativo refiere a la cantidad de escuelas especiales en el país y su matrícula. Según datos del *Panorama de la Educación 2017* existen en el país 80 escuelas especiales públicas con una matrícula de 6.043 alumnos, y 69 escuelas especiales privadas, con una matrícula de 2.430 alumnos (MEC, 2018).

No existe información sistematizada sobre los estudiantes con necesidades educativas especiales que asisten a escuelas comunes, liceos o escuelas técnicas. La última información disponible proviene del Censo de Población de 2011⁹¹ y refiere al acceso de las personas con discapacidad al sistema educativo. Entre los niños y adolescentes de 4 a 17 años el acceso de las personas con discapacidad al sistema educativo es de 87,3%, en comparación con el 91,2% de las personas sin discapacidad. La asistencia de los niños con discapacidad a educación común o especial depende del tramo de edad y del tipo de discapacidad, pero en general solo cerca de un cuarto de la población de entre 6 y 11 años con alguna discapacidad

⁸⁸ En este marco, las escuelas especiales se mantienen para aquellos alumnos para los cuales esta escuela constituye “el único lugar de inserción educativa, cuya discapacidad requiere de una significativa adaptación de formato escolar, estrategias, recursos y apoyos y cuya decisión de ingreso es tomada en virtud del “interés superior del niño” (comunicado n° 1 de la Inspección Nacional de Educación Especial del 10 de febrero de 2013, <http://www.ceip.edu.uy/educacion-especial-es/der-inclu-especial>).

⁸⁹ El sitio web del CEIP tiene información sobre estos programas (ceip.edu.uy).

⁹⁰ El sitio web del CES tiene información sobre el CERESO (<https://www.ces.edu.uy/index.php/cereso>).

⁹¹ El censo de 2011 consulta si las personas que integran el hogar tienen alguna dificultad permanente para entender, aprender, ver (aun si usan anteojos o lentes), oír (aun si usan audífono), caminar o subir escalones, y, si es así, qué grado de dificultades tienen.

asiste a escuela común, lo cual no necesariamente asegura la existencia de una política de inclusión en dichas escuelas (Meresman, 2013).

¿QUÉ PUEDE DECIR ARISTAS SOBRE LAS NECESIDADES EDUCATIVAS ESPECIALES EN PRIMARIA Y EDUCACIÓN MEDIA?

Aristas da cuenta de los desempeños en matemática y lectura de los estudiantes a través de la aplicación de un instrumento estandarizado. Dicha estandarización no es adecuada para relevar los desempeños de los alumnos con necesidades educativas especiales. Así como el currículo requiere adaptaciones para esta población, también lo requieren las pruebas estandarizadas (Ruiz Cuéllar, Pérez Martínez, Langford de la Rosa y García Medina, 2015; Thompson, Johnstone y Thurlow, 2002; Thompson, Morse, Sharpe y Hall, 2005).

Las evaluaciones nacionales (las realizadas por la ANEP y Aristas) y las internacionales (PISA de la OCDE, las desarrolladas por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación y el Estudio Internacional de Alfabetización Computacional y Manejo de Información de la Asociación Internacional para la Evaluación de Logros Educativos) que han sido aplicadas en nuestro país no cuentan con adaptaciones para poblaciones con necesidades educativas especiales. Si la medición de lo que pueden hacer estos estudiantes se realizara con la misma prueba que se aplica al resto, se obtendrían resultados con problemas de confiabilidad y validez. Es por esto que los resultados se excluyeron del análisis⁹².

La información sobre estudiantes con necesidades educativas especiales en los centros educativos debería proceder del sistema educativo, sin embargo, no se encuentra sistematizada. De esta forma, gran parte del proceso de preparación de la implementación de Aristas implicó que el INEEd debiera consultar a cada uno de los centros de la muestra (tanto públicos como privados) sobre la existencia, en cada uno de los grupos seleccionados, de alumnos con este tipo de necesidades, la descripción de la necesidad detectada y si se encontraban diagnosticados y en tratamiento. Estas páginas dan cuenta del resultado de ese proceso.

⁹² En el caso de Aristas se elaboraron criterios de exclusión, de manera de resguardar el principio de equidad en las evaluaciones estandarizadas. Fundamentalmente se excluyeron los puntajes de los alumnos con necesidades educativas especiales para los cuales se identificó que su necesidad especial podría influir de manera negativa en el proceso de respuesta a una evaluación estandarizada aplicada mediante herramientas informáticas. En primaria la proporción de estudiantes excluidos del análisis de datos que se reporta en el informe de Aristas fue de 4,9% en tercero y de 3,6% en sexto (INEEd, 2018c), y en educación media la proporción de estudiantes excluidos fue de 1,6%.

FIGURA 6.1
CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES DE ARISTAS, LA EVALUACIÓN NACIONAL DE LOGROS EDUCATIVOS

• ¿Quiénes?



ESTUDIANTES



DOCENTES



DIRECTORES

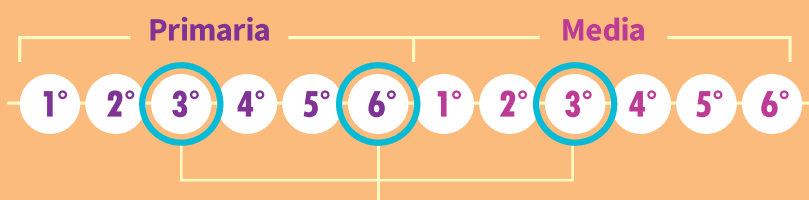


PADRES
 (solo en primaria)

• ¿Qué?

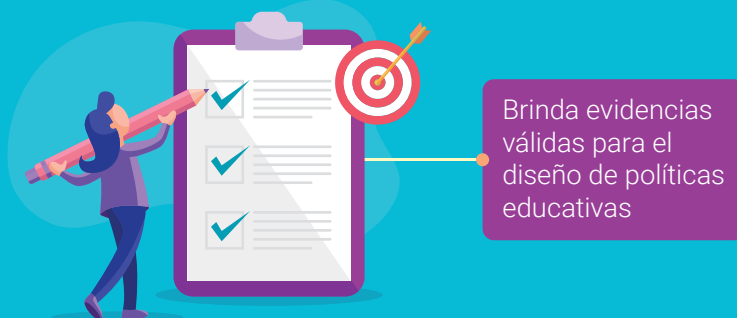


• ¿Cuándo?



Se realiza en 3° y 6° de primaria y 3° de educación media
 Monitoreo de los logros educativos **cada tres años**

• ¿Para qué?



El trabajo de preparación de los campos de Aristas (en tercero y sexto de primaria y en tercero de educación media) identificó una variedad importante de situaciones en los centros. Dicha variedad refiere no solo a las características de los casos, sino también, y de manera más preocupante para la política educativa, a la heterogeneidad en el grado de información precisa sobre cada estudiante.

La falta de información precisa sobre cada alumno en los centros educativos redundaba en una medición inadecuada. Un estudiante con cierta dificultad podría ser considerado de distinta manera en dos o más centros diferentes. Por tanto, los datos no pueden ser considerados representativos. No es posible afirmar que las proporciones que se reportan correspondan a la realidad nacional. Se presentan con la finalidad de dar a conocer la heterogeneidad hallada en la muestra de Aristas. Para obtener datos representativos es necesario que se avance en la sistematización de información en todo el sistema educativo de forma que la medida relevada sea válida.

Se identificaron seis categorías que responden a criterios diagnósticos del desarrollo, del aprendizaje y socioemocionales⁹³: trastornos del neurodesarrollo, dificultades de aprendizaje, discapacidad, trastornos socioemocionales⁹⁴, de la comunicación y psicomotores. Adicionalmente se incluyeron las categorías: enfermedades médicas (para incluir aquellos casos de niños o adolescentes con diagnósticos médicos de complejidad que afectan de forma secundaria al aprendizaje), vulnerabilidad social (que incluye los casos de niños en familias de gran disfuncionalidad, en situaciones de violencia física o psicológica, situaciones de privación de libertad o grandes carencias socioeconómicas) y no codificados (todos aquellos casos para los cuales se contaba con información general y vaga de la situación del niño o adolescente que no permitió su clasificación).

Por tanto, sin que sean resultados representativos de la población de estudiantes en escuelas comunes con necesidades educativas especiales en Uruguay, entre los centros de la muestra de Aristas se encontró que:

- un 7,6% de los alumnos en los grupos de tercero de primaria tiene necesidades educativas especiales (47% contaba con un diagnóstico médico⁹⁵, el 2% con diagnóstico en curso y el 51% no tenía diagnóstico);
- un 5,5% de alumnos en los grupos de sexto de primaria tiene necesidades educativas especiales (49% contaba con diagnóstico, 1% lo tenía en curso y el 50% restante no se encontraba diagnosticado) y
- un 4,2% de los alumnos en los grupos de tercero de educación media fue identificado como con necesidades educativas especiales (el 64% de estos contaba con diagnóstico, el 23% estaba sin diagnóstico, mientras que para el 13% restante no se contaba con información al respecto) (ver cuadro A.6.1 del Anexo del capítulo 6).

⁹³ La categorización de las necesidades educativas especiales se realizó, por una parte, utilizando como referencia central el *Manual diagnóstico y estadístico de los trastornos mentales* editado por la Asociación Estadounidense de Psiquiatría (APA, por su sigla en inglés) con el objetivo de generar una clasificación universal de los trastornos mentales (APA, 2001). Por otra parte, se realizaron consultas a la *Clasificación Estadística Internacional de Enfermedades y Problemas Relacionados con la Salud*, décima revisión (CIE-10), publicada por la Organización Mundial de la Salud a nivel internacional (OMS, 2008).

⁹⁴ En este caso, la clasificación de trastorno socioemocional obedece al proceso seguido a partir de la información recogida en cada escuela sobre cada niño. No se corresponde con las habilidades socioemocionales que releva el INEEed como uno de los componentes de Aristas. De hecho, el marco de habilidades socioemocionales del INEEed no se enfoca en los trastornos socioemocionales (INEEd, 2018a).

⁹⁵ El dato proviene de información del centro educativo, el INEEed no constató presencialmente que lo tuvieran.

Por su parte, si se analiza la prevalencia de las categorías de necesidades educativas especiales definidas por el INEED, en el cuadro 6.1 se observa que en la muestra de Aristas:

- el 57% de los alumnos de tercero de primaria con necesidades educativas especiales presenta, según las percepciones de los centros educativos, dificultades de aprendizaje (31% de estos con diagnóstico y 67% sin él), y le siguen en menor medida los trastornos del neurodesarrollo y la discapacidad;
- entre los alumnos de sexto de primaria se observan porcentajes muy similares y
- en tercero de educación media el 52% de los alumnos con necesidades educativas especiales presenta, según el centro educativo, dificultades de aprendizaje (el 58% tenía diagnóstico).

CUADRO 6.1

ESTUDIANTES CON NECESIDADES EDUCATIVAS ESPECIALES POR GRADO SEGÚN TIPO DE NECESIDAD EDUCATIVA ESPECIAL EN LA MUESTRA DE CENTROS EDUCATIVOS DE ARISTAS EN PORCENTAJES

Categoría	Tercero primaria	Sexto primaria	Tercero media
Trastornos del neurodesarrollo	15	13	11
Dificultades de aprendizaje	57	56	52
Discapacidad	12	16	12
Trastornos socioemocionales	5	5	5
Trastornos de la comunicación	5	2	5
Trastornos psicomotores	2	1	3
Enfermedades médicas	1	1	4
Vulnerabilidad familiar	2	2	3
No codificado	2	5	4
Total	100	100	100

Fuente: elaboración propia a partir de información relevada en Aristas Primaria 2017 y Aristas Media 2018.

Nota 1: los datos no son representativos de la población con necesidades educativas especiales.

Nota 2: en los cuadros A.6.2, A.6.3 y A.6.4 del Anexo del capítulo 6 se presentan los porcentajes según si tienen o no diagnóstico.

¿QUÉ NOS DICE ARISTAS SOBRE LOS RECURSOS DISPONIBLES PARA LA ATENCIÓN DE ALUMNOS CON NECESIDADES EDUCATIVAS ESPECIALES EN PRIMARIA Y MEDIA?

En el marco de la perspectiva de inclusión, la existencia de un espacio de trabajo que cuente con recursos materiales específicos para los alumnos con necesidades educativas especiales cobra mayor relevancia a efectos de garantizar la permanencia y el egreso de dicho estudiantado en los centros educativos comunes. En tal sentido, Aristas releva información sobre la disponibilidad de material específico para la atención de alumnos con necesidades educativas especiales (por ejemplo: textos en sistema Braille, libros en macrotipo, apoyos visuales o auditivos, entre otros) y sobre el apoyo profesional presente en los centros educativos. La información fue relevada a partir de cuestionarios aplicados a los directores de los centros educativos seleccionados en las muestras de primaria y media.

En este caso, la información sí es representativa a nivel nacional, ya que se basó no solo en una muestra seleccionada para tal finalidad, sino que también se utilizó un instrumento de relevamiento válido⁹⁶.

EDUCACIÓN PRIMARIA

En el caso de educación primaria, el 91% de los directores declaró no tener disponible en el centro educativo materiales específicos para la atención de alumnos con necesidades educativas especiales, el 4% declaró disponer de materiales pero que eran insuficientes, mientras que el 6% restante dijo tener material suficiente. Si se analiza dicha disponibilidad según el contexto socioeconómico de la escuela⁹⁷, se encuentra que la disponibilidad es significativamente mayor en las escuelas de contexto muy favorable (donde el 19% de las escuelas cuenta con materiales en cantidades suficientes) respecto a las de los demás contextos (donde el promedio de escuelas con material suficiente es de 2%).

Por su parte, no se encuentran grandes diferencias de disponibilidad de materiales según región en la que se encuentra el centro educativo. Tanto en Montevideo como en el interior del país, en la gran mayoría de los centros los directores declaran no contar con materiales específicos para trabajar con alumnos con necesidades educativas especiales (87% y 93%, respectivamente) (ver cuadro A.6.5 del Anexo del capítulo 6).

CUADRO 6.2
ESCUELAS POR CONTEXTO SOCIOECONÓMICO Y CULTURAL SEGÚN DISPONIBILIDAD DE MATERIALES PARA ALUMNOS CON NECESIDADES EDUCATIVAS ESPECIALES
EN PORCENTAJES
AÑO 2017

	Muy desfavorable	Desfavorable	Medio	Favorable	Muy favorable	Total
Sí, y es suficiente	3	3	0	1	19	6
Sí, pero es insuficiente	3	4	3	0	7	4
No se dispone de este tipo de material	94	93	97	99	74	91
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: elaboración propia a partir de información relevada en *Aristas Primaria 2017*.

Respecto al personal de apoyo presente en los centros educativos de primaria, el 41% de los directores declaró contar con psicólogo, el 20% con trabajador social, el 10% con psicomotricista, el 7% con psicopedagogo y el 4% con fonoaudiólogo. Con excepción del caso de los trabajadores sociales, que no presenta grandes diferencias entre contextos, el resto del personal de apoyo tiene mayor presencia en los centros educativos de contexto muy favorable que en los centros de los demás contextos.

⁹⁶ En el caso de educación primaria la muestra de *Aristas* incluye centros urbanos y rurales, mientras que en educación media solo se incluyen centros urbanos.

⁹⁷ La descripción de cómo se construye la medida de contexto socioeconómico y cultural utilizada en *Aristas primaria* se encuentra en el Anexo metodológico de *Aristas 2017. Informe de resultados de tercero y sexto de educación primaria* (INEEd, 2018c) y la utilizada en educación media en *Aristas. Marco de contexto familiar y entorno escolar en tercero de educación media* (INEEd, 2019a).

CUADRO 6.3

ESCUELAS POR CONTEXTO SOCIOECONÓMICO Y CULTURAL SEGÚN DISPONIBILIDAD DE PERSONAL DE APOYO EN PORCENTAJES
AÑO 2017

	Muy desfavorable	Desfavorable	Medio	Favorable	Muy favorable	Total
Psicólogo	40	25	32	27	73	41
Trabajador social	20	22	20	14	23	20
Psicomotricista	0	0	0	0	43	10
Psicopedagogo	0	0	0	1	27	7
Fonoaudiólogo	7	0	0	0	11	4

Fuente: elaboración propia a partir de información relevada en Aristas Primaria 2017.

Asimismo, se observan diferencias significativas respecto a la presencia de psicólogos, psicomotricistas y psicopedagogos en los centros educativos de Montevideo y del interior del país: su presencia es mayor en los de la capital.

CUADRO 6.4

ESCUELAS POR REGIÓN SEGÚN DISPONIBILIDAD DE PERSONAL DE APOYO EN PORCENTAJES
AÑO 2017

	Interior	Montevideo	Total
Psicólogo	33	57	41
Trabajador social	20	21	20
Psicomotricista	7	17	10
Psicopedagogo	2	16	7
Fonoaudiólogo	3	7	4

Fuente: elaboración propia a partir de información relevada en Aristas Primaria 2017.

EDUCACIÓN MEDIA

En el caso de educación media, el 69% de los directores declaró no tener materiales específicos para la atención de alumnos con necesidades educativas especiales en el centro educativo, el 19% declaró disponer de materiales pero que no eran suficientes, mientras que el 12% restante dijo contar con los materiales suficientes.

Al desagregar la información según el contexto socioeconómico del centro educativo, se encuentra que la disponibilidad de materiales específicos para atender a alumnos con necesidades educativas especiales es mayor en los centros de contextos favorables y muy favorables (32% y 54%, respectivamente) (cuadro 6.5).

En cuanto a la disponibilidad de materiales según región, al igual que en educación primaria, no se observan grandes diferencias entre los centros de las distintas regiones del país⁹⁸. En

⁹⁸ Aristas en educación media define cinco regiones: Sur (Montevideo, Canelones y San José), Litoral oeste (Colonia, Paysandú, Río Negro, Salto y Soriano), Norte (Artigas, Cerro Largo, Rivera y Tacuarembó), Litoral sureste (Lavalleja, Maldonado, Rocha y Treinta y Tres) y Centro (Durazno, Flores y Florida). La región Sur corresponde a los departamentos Montevideo, San José y Canelones de acuerdo a la definición del Libro Blanco del Área Metropolitana (OPP, 2007).

este sentido, la mayoría de los directores declara no contar con materiales específicos para trabajar con alumnos con necesidades educativas especiales (ver cuadro A.6.6 del Anexo del capítulo 6).

CUADRO 6.5
CENTROS DE EDUCACIÓN MEDIA POR CONTEXTO SOCIOECONÓMICO Y CULTURAL SEGÚN DISPONIBILIDAD DE MATERIALES PARA ALUMNOS CON NECESIDADES EDUCATIVAS ESPECIALES
EN PORCENTAJES
AÑO 2018

	Muy desfavorable	Desfavorable	Medio	Favorable	Muy favorable	Total
Sí, y es suficiente	9	10	18	7	16	12
Sí, pero es insuficiente	14	10	9	25	38	19
No se dispone de este tipo de material	77	80	73	68	46	69
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: elaboración propia a partir de información relevada en Aristas Media 2018.

La evaluación de Aristas en educación media permite desagregar la información por tipo de centro: liceo privado, liceo público, escuela técnica con ciclo básico y escuela técnica con formación profesional básica⁹⁹. Existe una mayor disponibilidad de materiales en los liceos (y dentro de estos en los privados) que en las escuelas técnicas (cuadro 6.6).

CUADRO 6.6
CENTROS DE EDUCACIÓN MEDIA POR TIPO DE CENTRO SEGÚN DISPONIBILIDAD DE MATERIALES PARA ALUMNOS CON NECESIDADES EDUCATIVAS ESPECIALES
EN PORCENTAJES
AÑO 2018

	Liceo privado	Liceo público	Escuela técnica con ciclo básico tecnológico	Escuela técnica con formación profesional básica	Total
Sí, y es suficiente	19	11	5	15	12
Sí, pero es insuficiente	27	19	16	5	19
No se dispone de este tipo de material	54	70	78	80	69
Total	100	100	100	100	100

Fuente: elaboración propia a partir de información relevada en Aristas Media 2018.

Respecto a la presencia de personal de apoyo en los centros educativos, el 60% de los directores de centros de educación media declara contar con equipo multidisciplinario (psicólogo, trabajador social o profesor orientador pedagógico)¹⁰⁰. Al desagregar los datos

⁹⁹ Cabe aclarar que una misma escuela técnica puede ofrecer las modalidades de ciclo básico tecnológico y formación profesional básica de forma simultánea. No obstante, en la muestra de Aristas se seleccionó una sola modalidad para cada escuela técnica incluida.

¹⁰⁰ Los datos de disponibilidad de equipos multidisciplinarios en los centros recolectados por Aristas se extraen de distinto modo para primaria y media. Mientras que para primaria se pregunta a los directores del centro por la disponibilidad de cada perfil de profesionales (psicólogo, trabajador social, psicomotricista, psicopedagogo y fonoaudiólogo), a los directores de media se les pregunta de modo genérico a partir de una única pregunta si el centro cuenta con equipo multidisciplinario (psicólogo, trabajador social y profesor orientador pedagógico).

según el contexto socioeconómico y cultural del centro se observa que existen diferencias significativas: el 53% de los directores de centros de contexto muy desfavorable declara contar con un equipo de trabajo multidisciplinario, mientras que en los centros de contexto muy favorable lo hace el 91% de los directores (cuadro 6.7).

CUADRO 6.7

CENTROS DE EDUCACIÓN MEDIA POR CONTEXTO SOCIOECONÓMICO Y CULTURAL SEGÚN DISPONIBILIDAD DE EQUIPO MULTIDISCIPLINARIO

EN PORCENTAJES
AÑO 2018

	Muy desfavorable	Desfavorable	Medio	Favorable	Muy favorable	Total
Sí	53	42	58	58	91	60
No	47	58	42	42	9	40
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: elaboración propia a partir de información relevada en Aristas Media 2018.

Por su parte, las diferencias según región son también llamativas. Mientras que la mayoría (81%) de los directores de centros en la región Sur declara contar con equipos de trabajo multidisciplinarios, dicho porcentaje desciende a menos del 45% en las demás regiones del país (cuadro 6.8). Si se analiza esto mismo por tipo de centro, se observa una disponibilidad casi total en los liceos privados (87%), mientras que esta cae casi a la mitad en los liceos públicos y en las escuelas técnicas del país (cuadro 6.9).

CUADRO 6.8

CENTROS DE EDUCACIÓN MEDIA POR REGIÓN SEGÚN DISPONIBILIDAD DE EQUIPO MULTIDISCIPLINARIO

EN PORCENTAJES
AÑO 2018

	Sur	Litoral oeste	Norte	Litoral sureste	Centro	Total
Sí	81	27	30	39	42	60
No	19	73	70	61	58	40
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: elaboración propia a partir de información relevada en Aristas Media 2018.

CUADRO 6.9

CENTROS DE EDUCACIÓN MEDIA POR TIPO DE CENTRO SEGÚN DISPONIBILIDAD DE EQUIPO MULTIDISCIPLINARIO

EN PORCENTAJES
AÑO 2018

	Liceo privado	Liceo público	Escuela técnica con ciclo básico tecnológico	Escuela técnica con formación profesional básica	Total
Sí	87	55	57	47	60
No	13	45	43	53	40
Total	100	100	100	100	100

Fuente: elaboración propia a partir de información relevada en Aristas Media 2018.

En suma, tanto en educación primaria como en media se observa una baja disponibilidad de materiales para los alumnos con necesidades educativas especiales, situación que se acentúa en los centros de contexto socioeconómico y cultural más vulnerables, pero que no presenta grandes diferencias por región.

En cuanto a la disponibilidad de equipos de trabajo multidisciplinarios en los centros educativos, tanto en primaria como en media se observan diferencias significativas según el contexto socioeconómico y cultural y la región. Aquellos centros educativos de contextos más desfavorables y los que se ubican en el interior del país son los que cuentan con menos personal de apoyo para atender a los estudiantes.

CONCLUSIONES

A pesar de que Uruguay ha generado grandes avances en lo que refiere al desarrollo de un marco normativo para la inclusión educativa, se observan principalmente dos desafíos importantes a futuro.

En primer lugar, a pesar de que el marco normativo y la política educativa se encuentran alineados en la promoción de la inclusión de los niños y adolescentes con necesidades educativas especiales en los centros, buscando garantizar el acceso en todos los niveles del sistema educativo nacional con los apoyos que sean necesarios y sobre la base del reconocimiento de la diversidad como factor educativo (artículo 40 de la Ley n° 18.651, 2010), no existe información sistematizada de qué sucede efectivamente en los centros educativos con relación a la aplicación de dicha normativa. En este sentido, sería necesario indagar: ¿qué tan informados se encuentran los docentes y directores de los distintos subsistemas sobre la política de inclusión educativa y sobre las acciones que deberían llevar adelante para garantizar el derecho a la educación de los estudiantes con necesidades educativas especiales?, ¿qué tan preparados se sienten para llevar adelante esta tarea de adaptación?, ¿con qué recursos cuentan para el trabajo con estudiantes con necesidades educativas especiales? y ¿existen diferencias según la región en la que se ubica el centro o el contexto socioeconómico y cultural de este? Las respuestas a dichas preguntas resultan importantes para entender en qué medida los docentes tienen las herramientas necesarias para realizar lo que la política de inclusión les demanda, y que de esta forma la inclusión educativa no quede en una mera intención.

En segundo lugar, la evaluación de Aristas dejó de manifiesto la falta de información sistematizada, completa y actualizada sobre el acceso y permanencia de las personas con necesidades educativas especiales al sistema educativo en general, y no solo a las escuelas especiales. En muchos casos los centros detectan que el estudiante tiene una necesidad educativa especial, pero no están al tanto de cuál es el diagnóstico del niño o bien desconocen si tiene diagnóstico o si tiene tratamiento, mientras que en otros es el propio centro educativo el que con su equipo de trabajo realiza un diagnóstico o delimita la necesidad especial del alumno. Asimismo, no se cuenta con información sobre sus logros y sobre la calidad de la educación que reciben. En la medida que el sistema educativo sistematice dicha información, esta será un insumo indispensable para la aplicación de Aristas.

La información sobre recursos en los centros educativos relevada por Aristas puso en evidencia que se distribuyen inequitativamente según el contexto socioeconómico y cultural de la población que reciben. Los centros privados son los que cuentan con mayor apoyo para esta tarea.

Investigaciones sobre la inclusión educativa han señalado la importancia de las evidencias como impulsoras de cambio (Echeita Sarrionandía y Ainscow, 2011). En este sentido, la actual falta de evaluaciones educativas que incluyan a los alumnos con necesidades educativas especiales puede actuar como barrera al desarrollo de un sistema más inclusivo.

Resulta importante que la política educativa, en adelante, atienda estos desafíos. Un primer paso consiste en avanzar en la sistematización de la información disponible. A la par, es necesario evaluar si efectivamente la política curricular toma en cuenta las especificidades de esta población y brinda adecuaciones y herramientas necesarias para los docentes. Se trata de un paso ineludible para poder garantizar el derecho a la educación de todos los niños y adolescentes del país.

INEQUIDAD Y SEGREGACIÓN EN EDUCACIÓN PRIMARIA



¿Las escuelas uruguayas son similares entre sí respecto a las condiciones socioeconómicas y culturales de la población que reciben? ¿Los desempeños de los estudiantes de primaria se distribuyen equitativamente?

Aristas, la Evaluación Nacional de Logros Educativos aplicada en tercero y sexto de educación primaria en el año 2017 (INEEd, 2018c), presentó una descripción detallada de qué son capaces de hacer los estudiantes en ambos grados, tanto en lectura como en matemática¹⁰¹. A su vez, analizó la relación entre los desempeños y el contexto socioeconómico y cultural de los centros educativos. Esto evidenció, una vez más, la importante inequidad que atraviesa los desempeños de los estudiantes en nuestro país.

Este capítulo profundiza el análisis sobre la equidad y, a su vez, avanza sobre la segregación tanto socioeconómica y cultural como en desempeños educativos. La equidad y la segregación tienen relación entre sí, pero, ¿de qué se tratan?

La noción de “segregación” se utiliza en el sentido definido por la Real Academia Española, aludiendo a la acción de “separar o apartar algo o a alguien de otra u otras cosas”. En el caso de los sistemas educativos, esta separación, sin que sea intencional por parte de las políticas educativas, se manifiesta en las diferencias que se observan entre los distintos centros educativos. En particular, y trascendiendo el ámbito de la política educativa, las características socioeconómicas y culturales de la población que asiste a cada escuela se relacionan con la zona en la que se ubica. En este sentido, es importante tener en cuenta que la segregación territorial (en qué medida la población de los distintos barrios es similar o no entre sí) influye en la segregación socioeconómica y cultural que se observa entre escuelas.

La noción de “equidad”, como se mencionó en la introducción de este informe, se relaciona con el grado en el cual, por ejemplo, los desempeños de los estudiantes varían de acuerdo a sus propias características socioeconómicas y culturales, así como a las de sus compañeros de clase (Raudenbush y Bryk, 2002). Se habla de inequidad cuando los desempeños varían según las características de la población.

La evidencia previa ya sistematizada por el INEEEd permite sostener que la segregación y la inequidad están relacionadas. Sistemas educativos más segregados tienden a alcanzar desempeños más bajos y, a su vez, más inequitativos (INEEd, 2014, pp. 85-87).

¹⁰¹ La figura 6.1 del capítulo 6 resume las principales características de Aristas.

Los antecedentes a partir de estudios realizados en nuestro país indican que el problema de la inequidad en los desempeños entre estudiantes uruguayos de diversos orígenes socioeconómicos y culturales está claramente identificado desde la década de los noventa (ANEP, 2000, 2002a, 2002b, 2004, 2007, 2010, 2015b; CEPAL, 1994; INEEd, 2014, 2017c). Esta situación fue ratificada con la participación de Uruguay en los estudios internacionales PISA, el Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE) y el Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE). Allí se constató que el nivel de inequidad de nuestro país es importante cuando se lo compara con otros (ANEP, 2017b; INEEd, 2015; OCDE, 2013, 2016; UNESCO/LLECE, 2014, 2015a, 2015b, 2015c, 2015d).

Otros indicadores de inequidad en educación señalan que no es un fenómeno del que haya evidencia solo a partir de las evaluaciones de desempeños. Por ejemplo, entre 1990 y 2000 las diferencias en años de educación entre personas (de 25 a 65 años) del quintil más bajo y más alto de ingresos en Uruguay fueron de las más importantes de América Latina (Cruces, García Domench y Gasparini, 2014, p. 324).

La relevancia del problema impide ignorarlo. Hoy Uruguay cuenta con una nueva fuente de información sobre el tema: Aristas. Estas páginas realizan un análisis descriptivo de la temática y buscan presentar información actual para educación primaria.

DATOS Y MÉTODO

En este capítulo se utilizan los datos de Aristas 2017, que trabaja con una muestra representativa a nivel nacional que incluye escuelas públicas y privadas, rurales y urbanas. A partir de un análisis sencillo de la distribución —tanto al interior como entre escuelas— del origen socioeconómico y cultural de los estudiantes, así como de sus desempeños, se crean dos medidas de segregación (Fernández y Cardozo, 2011; Haretche, 2019; INEEd, 2014; Murillo y Martínez-Garrido, 2017; Treviño, Valenzuela y Villalobos, 2014; Western y Bloome, 2009): la segregación socioeconómica y cultural, y la segregación en desempeños educativos.

El análisis realizado para obtener la medida de segregación socioeconómica y cultural implica analizar el total de las diferencias en el estatus socioeconómico y cultural de los estudiantes, considerando cuánto de dichas diferencias se observa al interior de los centros educativos y cuánto entre ellos. La proporción que corresponde a diferencias (o varianza) entre escuelas puede considerarse un indicador de segregación socioeconómica y cultural¹⁰² (por más información ver el Anexo del capítulo 7).

Para estudiar la segregación en desempeños educativos¹⁰³ se aplica la misma lógica. Cuanto mayor sea la heterogeneidad de los resultados que se encuentra entre los distintos centros educativos, más segregados estarán los desempeños (ver el Anexo del capítulo 7).

¹⁰² La OCDE, en sus análisis de PISA, calcula la proporción inversa: al porcentaje de varianza intraescuela lo denomina "índice de inclusión social": "es el porcentaje de la variación total del estatus socioeconómico de los estudiantes en las escuelas" (OCDE, 2015, p. 4) (traducción propia, el texto original es: "is the percentage of the total variation of student socio-economic status found within schools").

¹⁰³ Fernández y Cardozo (2011) denominaron a este indicador como "diferenciación escolar", Haretche (2019) lo denomina "segregación en desempeños".

Con respecto a la inequidad, se observan dos aspectos. Por un lado, cuánto cambia el puntaje de un estudiante cuando aumentan tanto su estatus socioeconómico y cultural como el de su grupo de pares (cuanto mayor sea el cambio, mayor será la inequidad). Por otro, cuánto se reduce la segregación en desempeños al tomar en cuenta el estatus socioeconómico de los estudiantes y de su grupo de pares¹⁰⁴ (cuanto más se reduzca, mayor será la inequidad).

RESULTADOS

Una primera constatación es que la segregación socioeconómica y cultural entre escuelas es importante en nuestro país. Los alumnos se agrupan en escuelas de acuerdo con su origen socioeconómico y cultural. Tanto en tercero como en sexto grado, aproximadamente un 60% de las diferencias socioeconómicas y culturales de los alumnos se observa entre escuelas, mientras que cerca de un 40% se registra al interior de ellas. Este es un claro indicador de que las escuelas agrupan estudiantes similares entre sí, a la par de que entre una y otra hay grandes diferencias en el origen socioeconómico y cultural de aquellos (cuadro 7.1). Se observa así una característica estructurante del sistema de educación primaria en Uruguay.

CUADRO 7.1
SEGREGACIÓN SOCIOECONÓMICA Y CULTURAL (PORCENTAJE DE VARIANZA ENTRE ESCUELAS) SEGÚN GRADO EN PORCENTAJES
AÑO 2017

% de varianza entre escuelas	
Tercero	57
Sexto	57

Fuente: Aristas Primaria 2017.

Nota: en el cuadro A.7.1 del Anexo del capítulo 7 se detallan los valores de cómo se descompone la varianza.

Probablemente estos porcentajes variarían si el análisis se realizara únicamente en el ámbito urbano o si solamente se hiciera en el sector público. En estas páginas, sin embargo, se toma la opción de analizar todos los tipos de escuelas del país relevados en Aristas. La mirada se justifica ampliamente porque ubica a todos los estudiantes como sujetos de derecho de recibir una educación de calidad (tal como lo indica la Ley General de Educación).

Así como se analiza la distribución de los estudiantes y su agrupamiento en centros educativos de acuerdo con su origen socioeconómico y cultural, también se puede analizar la distribución de los desempeños de los estudiantes entre escuelas. El grado en el que los logros de los alumnos se diferencian entre centros educativos puede leerse como una medida de segregación. Los resultados indican que la segregación en desempeños (tanto en lectura como en matemática, así como en tercer y sexto año) es claramente menor a la segregación socioeconómica y cultural. A su vez, en sexto la segregación es menor que en tercer año.

¹⁰⁴ Cuánto cambia el índice de correlación interclase (ICC) del modelo nulo en relación con el modelo que incluye el estatus socioeconómico y cultural y del grupo de pares como predictores. Como indicador se calcula la tasa de reducción del ICC o de la varianza entre escuelas (para los cuatro modelos especificados).

CUADRO 7.2

SEGREGACIÓN EN DESEMPEÑOS (PORCENTAJE DE VARIANZA ENTRE ESCUELAS) SEGÚN ÁREA Y GRADO EN PORCENTAJES AÑO 2017

	Lectura	Matemática
Tercero	36	40
Sexto	25	31

Fuente: Aristas Primaria 2017.

Nota: en el cuadro A.7.2 del Anexo del capítulo 7 se detallan los valores de cómo se descompone la varianza.

Estos datos son relevantes. En un extremo, se podría pensar que si la escuela no aportara al aprendizaje de los estudiantes —o si únicamente reprodujera las diferencias socioeconómicas y culturales de origen de los alumnos— la segregación en los desempeños debería ser igual a la segregación socioeconómica y cultural. Sin embargo, para educación primaria podría sostenerse que los centros educativos sí contribuyen a reducir las diferencias de origen entre los estudiantes, favoreciendo logros más similares entre ellos que los esperados inicialmente de acuerdo con su origen social. La afirmación se basa en que la segregación entre escuelas a partir del contexto socioeconómico y cultural (57% para ambos grados) es mayor que la segregación observada en los logros de las pruebas (36% en lectura de tercero, 25% en lectura de sexto, 40% en matemática de tercero y 31% en matemática de sexto) (cuadro 7.2).

A su vez, el que la segregación de los desempeños sea menor en sexto que en tercero es un indicio de que el tránsito por el sistema educativo logra compensar en el desempeño parte de las diferencias que se observan por el origen socioeconómico y cultural de los niños. Este hallazgo es relevante, ya que se trata de la primera vez que se constata a través de una evaluación nacional¹⁰⁵.

Aún queda pendiente identificar si el resultado es reflejo de la intervención escolar o si, por ejemplo, puede deberse a la propia segregación. Aunque la afirmación parezca contradictoria con el sentido negativo de segregación, debe tenerse presente que en una misma clase los estudiantes de menor estatus socioeconómico y cultural se ven favorecidos en sus logros en la medida que la mayoría de sus compañeros provengan de contextos más favorables. A esto se lo conoce como “efecto pares” y da cuenta de la importancia de que las escuelas sean heterogéneas en relación con las características socioeconómicas y culturales de la población que reciben. Por otra parte, el resultado encontrado manifiesta la necesidad de continuar estudiando los procesos de escolarización. Aristas es una herramienta muy útil para aportar información en este sentido.

Si la segregación en desempeños es menor a la socioeconómica y cultural, ¿por qué se habla de inequidad? Porque, a pesar de ello, las diferencias son relevantes: el puntaje de un estudiante cambia de manera significativa según su propio origen socioeconómico y cultural y de forma aún más pronunciada de acuerdo con el contexto socioeconómico y cultural del conjunto de sus compañeros de escuela (cuadro 7.3).

¹⁰⁵ Las evaluaciones nacionales anteriores no permitían realizar este análisis porque solo abordaban los desempeños de los estudiantes de sexto de primaria.

CUADRO 7.3
INDICADORES DE INEQUIDAD EN LOS DESEMPEÑOS
 AÑO 2017

	Tercero		Sexto	
	Lectura	Matemática	Lectura	Matemática
Estatus socioeconómico y cultural del estudiante	18,9	19,7	18,6	18,1
Contexto socioeconómico y cultural del centro	31,1	32,1	29,3	33,3

Fuente: Aristas Primaria 2017.

Nota 1: se presentan los coeficientes de regresión del modelo correspondiente al cuadro A.7.3 del Anexo del capítulo 7; en todos los casos los coeficientes son significativos, $p=0,000$.

Nota 2: en el cuadro A.7.3 del Anexo del capítulo 7 se detallan los valores de cómo se descompone la varianza en relación a los resultados de cada grado y área.

A continuación se incluye una representación gráfica de la relación entre el desempeño y el contexto socioeconómico y cultural de los centros educativos (gráficos 7.1 a 7.4)¹⁰⁶. En el eje vertical se ubica el puntaje promedio de los estudiantes de cada escuela (y los niveles de desempeño), mientras que en el horizontal se representa el contexto socioeconómico y cultural del centro (también estimado como el promedio del estatus socioeconómico y cultural de los estudiantes de la escuela). Cada círculo representa una escuela y su tamaño corresponde a la cantidad de alumnos relevados en la muestra.

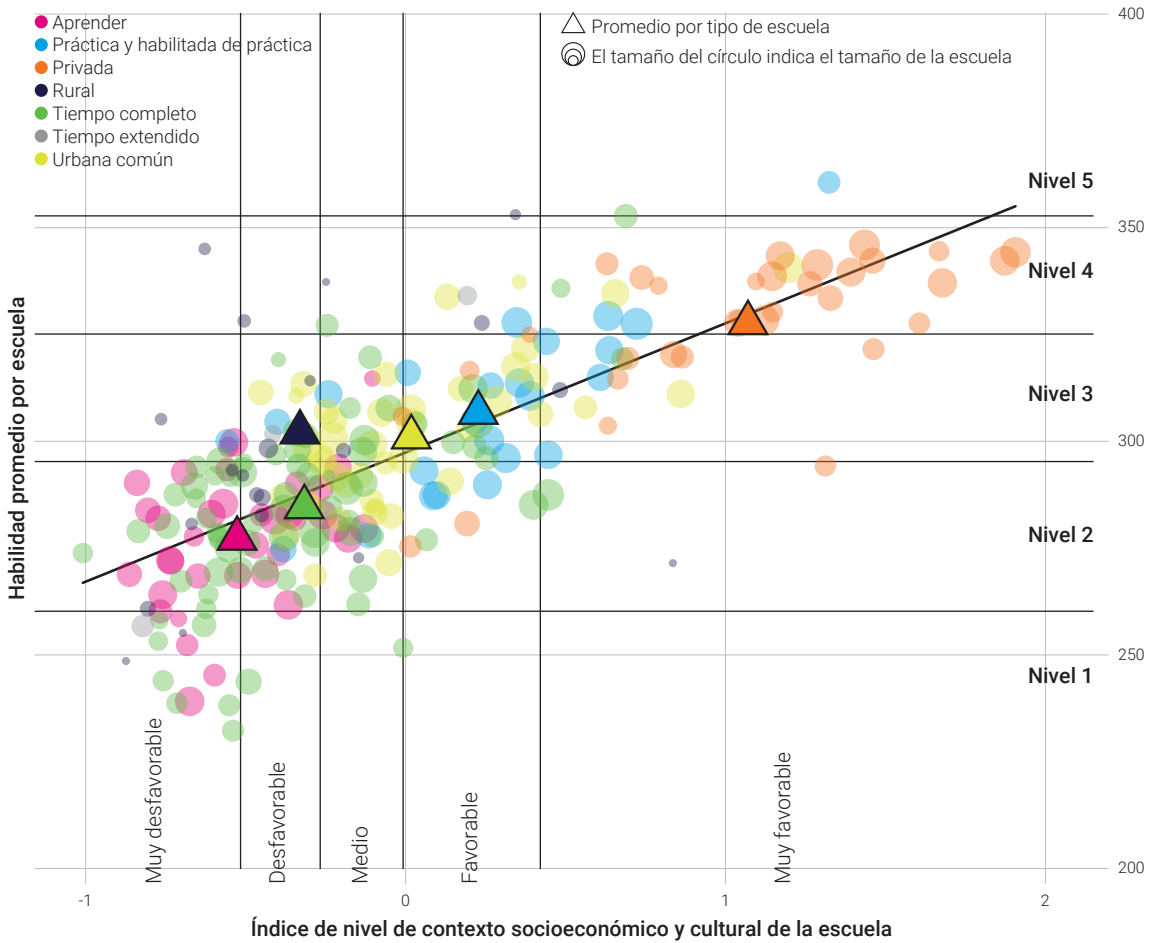
Como puede observarse, en todos los casos a medida que aumenta el contexto mejoran los desempeños. Esta es una representación gráfica de la inequidad. Por ejemplo, en tercer año, a una escuela con un nivel de contexto socioeconómico y cultural “promedio” (valor 0 de la escala en el eje horizontal) le corresponde un puntaje promedio de 300 puntos en lectura. Sin embargo, cuando la escuela tiene un valor promedio de contexto que la ubica en una situación claramente más desfavorecida (por ejemplo, una desviación estándar por debajo, -1 en la escala del eje horizontal), su puntaje promedio esperado será de aproximadamente 30 puntos menos. Asimismo, cuando la escuela recibe una población más favorecida (por ejemplo, con un valor de 1 en su contexto socioeconómico y cultural) su puntaje esperado será de aproximadamente 26 puntos más. Entre aquellas escuelas de contextos aún más altos (1,5 en la escala del promedio nacional del contexto socioeconómico y cultural) el puntaje esperado será de casi 45 puntos por encima del promedio nacional (gráfico 7.1).

Pero estas magnitudes, ¿qué quieren decir?, ¿son mucho o poco? Para valorarlas es necesario referirnos a los niveles de desempeño de la prueba. De forma de facilitar la interpretación, en los gráficos se agregaron líneas horizontales que corresponden a los distintos niveles de desempeño, los cuales se indican hacia la derecha del gráfico. Cada nivel de desempeño en lectura en tercer año comprende entre unos 25 y 35 puntos. Por tanto, cambios de las magnitudes mencionadas pueden considerarse como sumamente relevantes, ya que implican el cambio de un nivel de desempeño a otro.

Lejos de ser una buena noticia, esto es otra forma de ver cómo el origen socioeconómico del grupo de pares de los estudiantes incide en sus desempeños. Los resultados son similares para el resto de áreas y grados evaluados (gráficos 7.2 a 7.4).

¹⁰⁶ Esta forma de describir los datos permite una mirada más desagregada a la presentada en el primer informe de Aristas (INEEd, 2018c, pp. 140, 165, 200 y 229). En el Anexo del capítulo 7 se incluye la representación a nivel de estudiantes (gráficos A.7.1 a A.7.4).

GRÁFICO 7.1
ESCUELAS POR HABILIDAD PROMEDIO EN LECTURA EN TERCERO SEGÚN CONTEXTO SOCIOECONÓMICO Y CULTURAL
 AÑO 2017

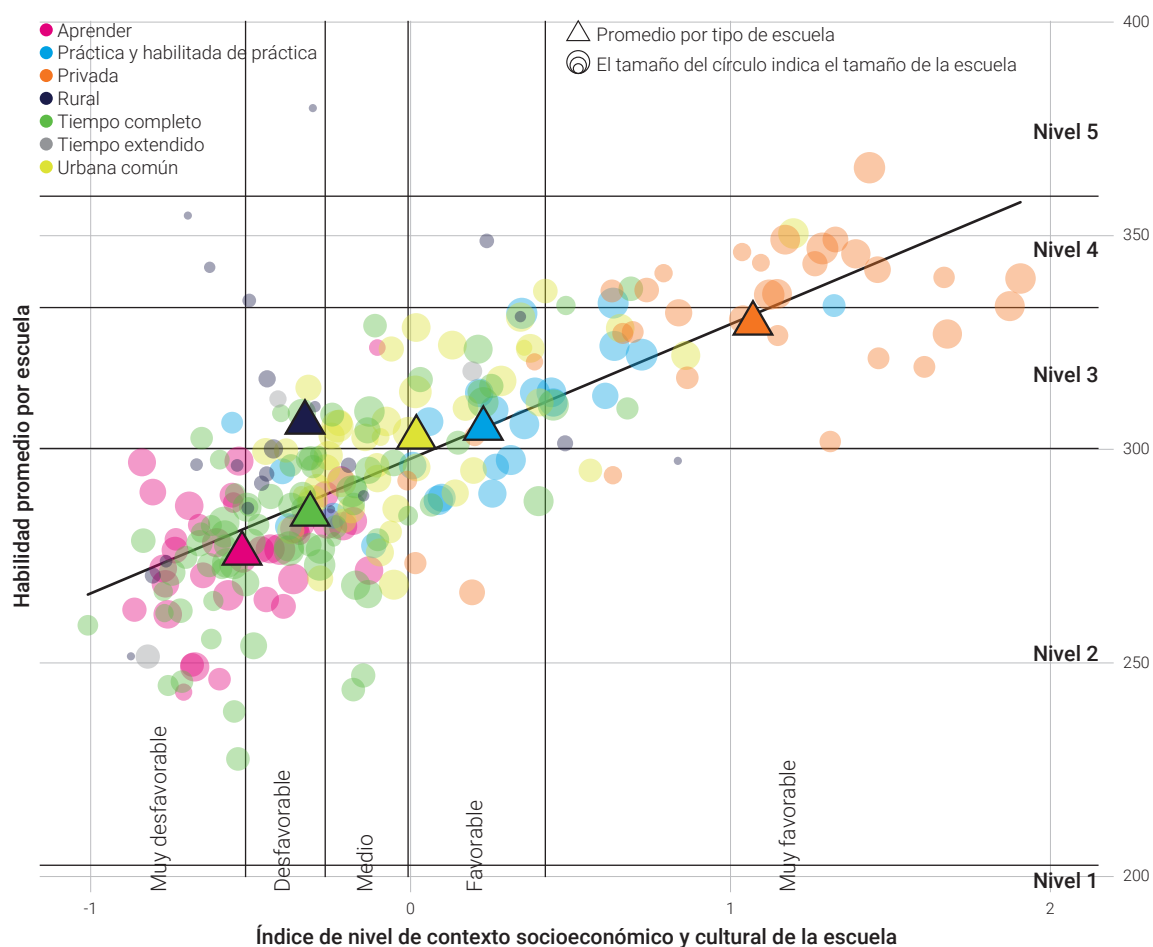


Fuente: Aristas Primaria 2017.

Los distintos colores que aparecen en los gráficos corresponden a los distintos tipos de escuelas. A partir de ellos se pueden hacer varias lecturas. Con respecto al eje horizontal, la segregación socioeconómica y cultural entre escuelas parece traducirse también en segregación según tipos de centro. Las escuelas aprender se focalizan en la población más vulnerable, las urbanas comunes se distribuyen en torno al promedio nacional de contexto socioeconómico y cultural, y las de práctica parecen encontrarse en una situación algo más favorable a las anteriores. Las escuelas de tiempo completo son las que reciben una población más dispersa entre ellas, variando desde los contextos más bajos a situaciones claramente más favorables. Las escuelas privadas reciben a los estudiantes de contextos más favorables, casi sin que haya superposición con las públicas¹⁰⁷.

¹⁰⁷ Todas las escuelas privadas relevadas en la muestra de Aristas se ubican por encima del promedio nacional y la mayoría de ellas se encuentra a más de una desviación estándar por arriba de dicho promedio, lo cual da cuenta de una composición socioeconómica y cultural muy favorable.

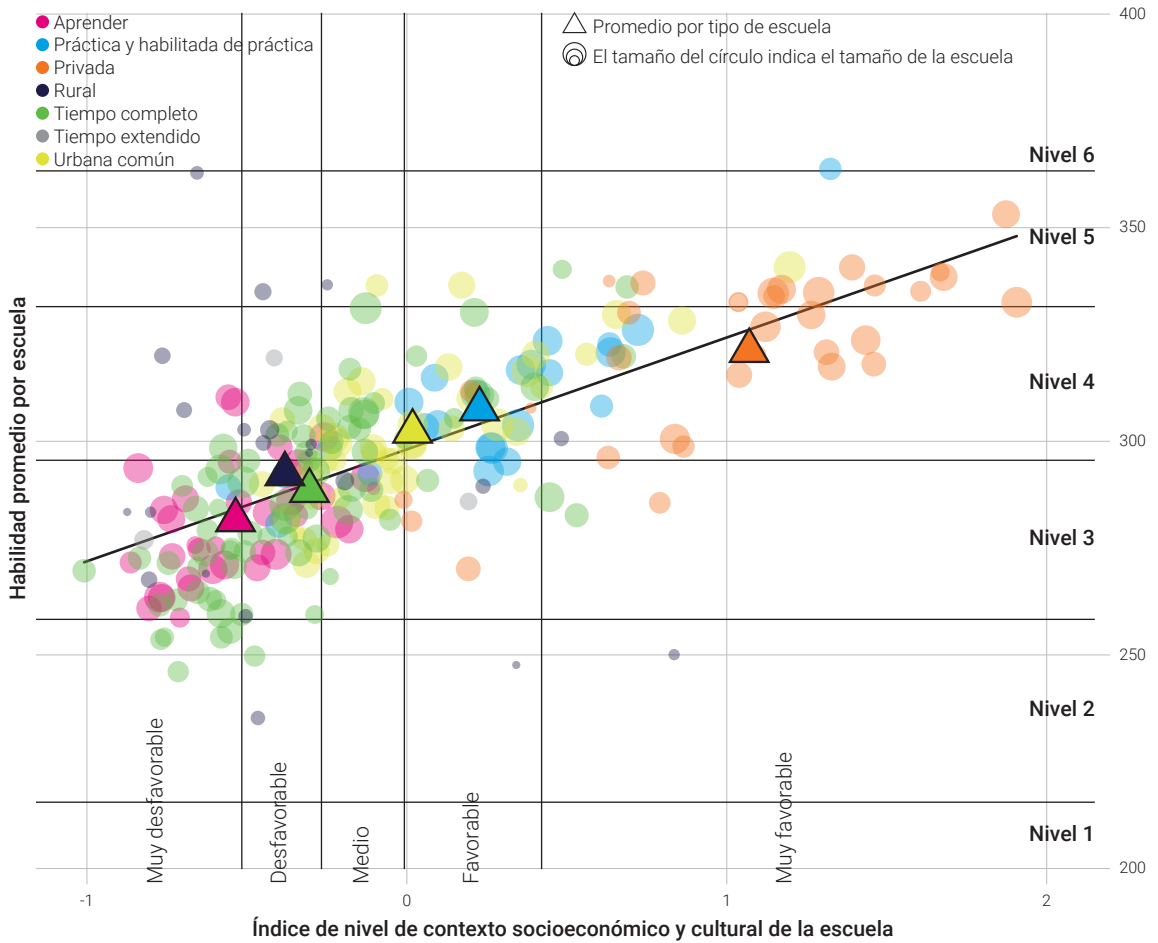
GRÁFICO 7.2
ESCUELAS POR HABILIDAD PROMEDIO EN MATEMÁTICA EN TERCERO SEGÚN CONTEXTO SOCIOECONÓMICO Y CULTURAL
 AÑO 2017



Fuente: Aristas Primaria 2017.

Con relación al eje vertical, se observa que hay escuelas con puntajes muy diferentes entre sí. Mientras el puntaje promedio de algunas es menor a 250 puntos, en otras supera los 350. Por ejemplo, en el caso de los estudiantes de tercero, en términos de sus desempeños en lectura, esto implica pasar del nivel 1 a prácticamente llegar al nivel 5. ¿Todos los tipos de escuelas muestran esta heterogeneidad? No. La variación mencionada surge de comparar el desempeño entre las escuelas que se ubican en el extremo inferior izquierdo con las que lo hacen en el superior derecho. En otros términos esto es: aquellas con menor puntaje y composición socioeconómica y cultural más desfavorable con aquellas de mayor puntaje y composición más favorable.

GRÁFICO 7.3
ESCUELAS POR HABILIDAD PROMEDIO EN LECTURA EN SEXTO SEGÚN CONTEXTO SOCIOECONÓMICO Y CULTURAL
 AÑO 2017

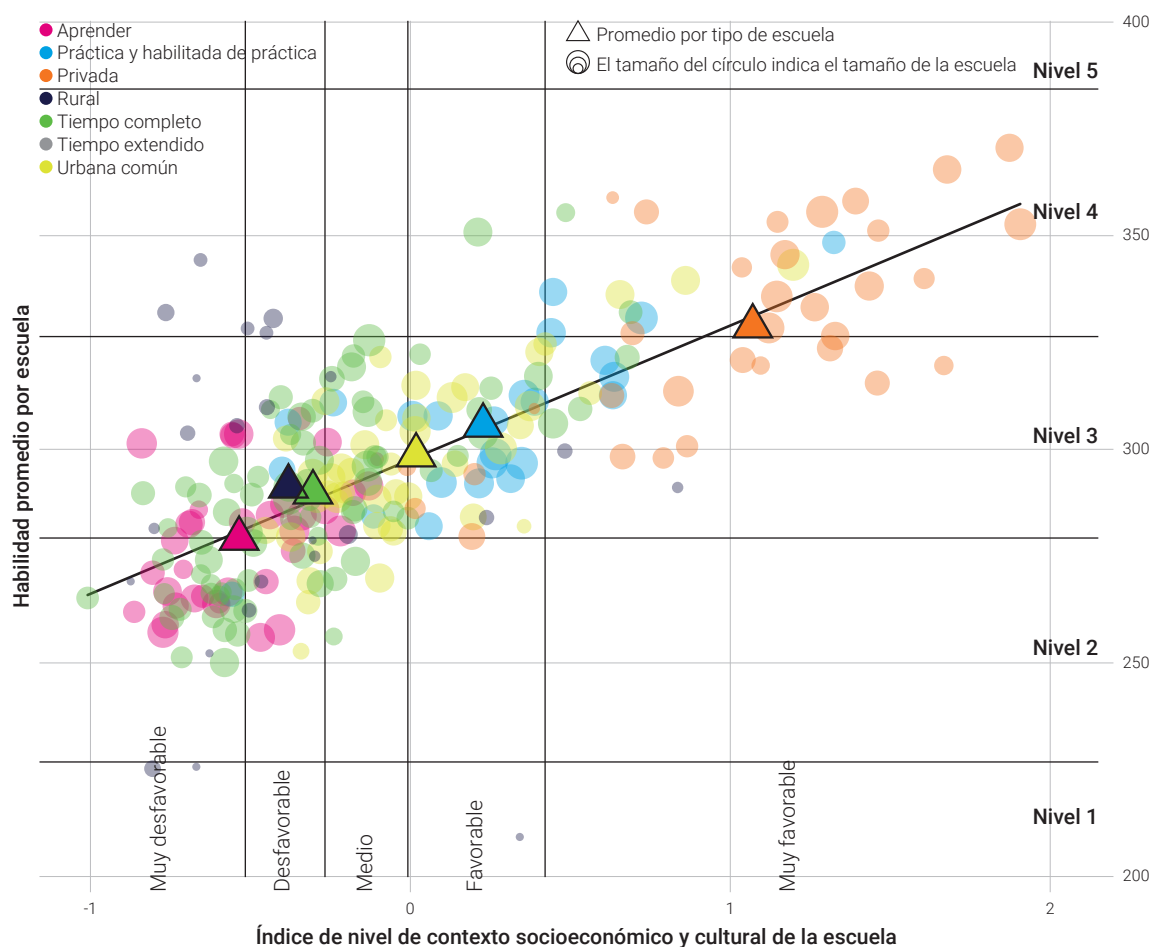


Fuente: Aristas Primaria 2017.

De aquí se desprende otra lectura de los gráficos: la relación entre el desempeño y el contexto socioeconómico y cultural. Es importante destacar que la distribución de las escuelas no es aleatoria, sino que parece conformarse una nube de puntos que asciende de izquierda a derecha. Como ya se dijo: a medida que mejora el contexto socioeconómico y cultural también lo hacen los desempeños. Esta es una medida muy clara de inequidad.

La información presentada indica que en todos los tipos de escuelas algunas obtienen resultados mayores y otras inferiores a lo esperado para su contexto socioeconómico y cultural (se encuentran por encima o por debajo de la línea diagonal, recta de regresión, que atraviesa el gráfico). Este aspecto es relevante, porque señala que más allá del contexto promedio hay aspectos de las propias escuelas que permiten que algunas alcancen mejores resultados promedio que otras. Será importante ahondar en el estudio de estos casos para propiciar intervenciones que favorezcan los aprendizajes.

GRÁFICO 7.4
ESCUELAS POR HABILIDAD PROMEDIO EN MATEMÁTICA EN SEXTO SEGÚN CONTEXTO SOCIOECONÓMICO Y CULTURAL
 AÑO 2017



Fuente: Aristas Primaria 2017.

Por último, en los gráficos se encuentra un triángulo que busca resumir el desempeño y contexto socioeconómico y cultural de cada tipo de escuela¹⁰⁸. El hecho de que, en todas las áreas y en ambos grados, los triángulos se ubiquen sobre la recta permite afirmar que no hay diferencias en los desempeños de los distintos tipos de escuelas cuando se considera el contexto socioeconómico y cultural de quienes asisten a cada una de ellas. Esta situación no se refleja de la misma manera para los centros rurales. Esto probablemente se relacione con que estas tienen pocos estudiantes (lo cual aumenta el azar entre escuelas) y, además, a que la medida de estatus socioeconómico estimada ajusta mejor en centros urbanos que en rurales.

Queda pendiente analizar la segregación e inequidad según tipo de escuela. Una primera mirada parecería indicar que las de tiempo completo presentan mayor heterogeneidad en

¹⁰⁸ Se excluye a las escuelas de tiempo extendido porque en la muestra hay solamente tres centros de este tipo.

sus desempeños que otras, aun cuando se toma en cuenta la composición socioeconómica y cultural de los estudiantes. Este hallazgo es relevante. Se requiere profundizar en los motivos por los cuales una misma categoría, tipo de escuela o propuesta educativa, se traduce en desempeños heterogéneos. En el futuro será necesario tomar en cuenta aspectos propios de la implementación de la propuesta educativa, de forma de aportar información sobre qué características específicas se vinculan favorablemente con los desempeños.

Otro indicador de inequidad es el grado en el cual la segregación en desempeños (diferencias en los puntajes entre escuelas) se reduce cuando se considera el contexto socioeconómico y cultural (ver cuadro A.7.4 del Anexo del capítulo 7). Cuando se toma en cuenta el estatus socioeconómico de cada estudiante y el contexto socioeconómico y cultural de su grupo de pares se observa que las diferencias en los puntajes entre escuelas se reducen entre 80% y 85% (según el área y grado evaluado) (ver cuadro A.7.5 del Anexo del capítulo 7). Consistentemente con lo presentado anteriormente, esto implica que las diferencias en los logros entre las escuelas corresponden en una muy alta magnitud a las características socioeconómicas y culturales de quienes asisten a cada una de ellas.

CONCLUSIONES

El conjunto de información presentada habla de un sistema educativo en el que las características socioeconómicas y culturales de los alumnos, así como sus desempeños, resultan segregados cuando se los relaciona con cada centro educativo. Asimismo, los desempeños también son inequitativos.

Es necesario que las políticas sociales, en sentido amplio, y en particular la educativa, consideren el efecto negativo de la segregación territorial sobre la segregación socioeconómica y cultural de las escuelas. Tender a revertir este fenómeno contribuirá a un sistema educativo con mejores y más equitativos desempeños.

La política educativa tiene un importante campo de acción respecto a las estrategias que implementa para reducir la inequidad. Considerar a todas las escuelas del país a la hora de diseñar sus planes de asignación de recursos y diseño de programas podría ser un punto de partida importante. El hecho de que el CEIP focaliza su análisis diagnóstico para implementar intervenciones únicamente en las escuelas públicas tiene el potencial de que los posibles efectos de sus intervenciones se pierdan a la hora de analizar los resultados cuando se toma en cuenta a todas las escuelas del país (tanto a las públicas como a las privadas) (INEEd, 2019b). La inequidad implica que los logros de los estudiantes varían según su origen socioeconómico y cultural, así como según el de su grupo de pares. La población que asiste a escuelas públicas y privadas se diferencia de manera importante en lo que hace a sus características socioeconómicas y culturales. Por tanto, el diagnóstico a partir del cual diseñar políticas sin duda variará si se toma en cuenta solo a las escuelas públicas o si se considera toda la realidad nacional. Este último escenario permitiría diseñar estrategias de intervención para las escuelas públicas basadas en evidencia acerca de la realidad nacional.

Asimismo, con relación a recientes esfuerzos de la política educativa uruguaya, cabe mencionar el gran potencial que tiene el diseño e implementación curricular para contribuir a reducir la inequidad (Reimers, 2002; Sebring, Allensworth, Bryk, Easton y Luppescu, 2006; Valverde, 2004). El INEEd ha señalado positivamente los esfuerzos que el sistema educativo viene realizando para avanzar en la definición de qué es lo que todo futuro ciudadano debe aprender y, por tanto, hay que enseñar en cada centro educativo (Coll y Martín, 2006). La evidencia respecto a lo que los estudiantes son capaces de hacer es un insumo necesario para el proceso de diseño curricular (INEEd, 2018b, 2018c).

El INEEd se plantea continuar con su responsabilidad legal de implementar Aristas y promover estudios que sirvan para identificar los factores propiamente escolares, asequibles y manipulables desde la política educativa. Se espera que dicha evidencia aporte al diseño de políticas que contribuyan a revertir la situación actual.



DESEMPEÑOS EN LECTURA Y MATEMÁTICA EN TERCER AÑO DE EDUCACIÓN MEDIA



¿Qué son capaces de hacer los alumnos de tercer año de educación media en lectura y matemática? ¿Sus habilidades se distribuyen equitativamente?

A fines de 2018 el INEEEd aplicó Aristas en tercer año de educación media. Se trata de la primera evaluación nacional de logros educativos en dicho grado desde el año 1999. El primer informe general se publicará a fines de 2019 y tendrá características similares al realizado para educación primaria (INEEd, 2018c): se presentarán ejemplos de tareas que realizan los estudiantes incluidos en cada uno de los niveles de desempeño, así como también se incluirá un análisis de los desempeños de los estudiantes según su competencia lectora y matemática. Además, allí se analizarán las características del contexto y entorno escolar; la convivencia, la participación y los derechos humanos en los centros; las habilidades socioemocionales y las oportunidades de aprendizaje.

Información reciente sobre estudiantes de este nivel educativo ha sido provista por la evaluación PISA, realizada por la OCDE. Allí se releva información sobre los adolescentes de 15 años que asisten al sistema educativo. Aristas, en cambio, abarca a los adolescentes que cursan tercer año de educación media sin importar la edad que tengan. Esta diferencia implica que no es posible comparar los resultados de Aristas con los de PISA, ya que no son los mismos estudiantes, y los marcos de evaluación y las pruebas son distintos.

Estas páginas constituyen un primer abordaje de los resultados y tienen objetivos muy específicos: presentar la descripción de lo que los estudiantes de tercero de educación media son capaces de hacer en cada uno de los niveles de desempeño de lectura y matemática, dar cuenta de su distribución a nivel nacional, y analizar dicha distribución según el contexto socioeconómico y cultural de los centros¹⁰⁹.

Al igual que en el informe de Aristas de primaria (INEEd, 2018c), el INEEEd ha elegido presentar qué son capaces de hacer los estudiantes, en vez de promedios o distribuciones de puntajes. Esta decisión es claramente intencional. Busca hacer asequibles los resultados para los políticos, docentes y ciudadanía en general. Hablar de puntajes promedio y desviaciones estándar poco sentido tiene para relacionar el dato con aquello que busca representar: lo que los estudiantes son capaces de hacer en cada nivel de la distribución del puntaje.

¹⁰⁹ El contexto socioeconómico y cultural de los centros es una medida agregada del estatus socioeconómico y cultural de sus estudiantes.

Cabe destacar que la evaluación nacional *Aristas* de educación media abarca centros de distintos subsistemas: liceos privados, liceos públicos, escuelas técnicas con cursos de ciclo básico tecnológico y escuelas técnicas con formación profesional básica. En este sentido, con la finalidad de contar con especificaciones que fueran comunes para los distintos subsistemas, el INEEd elaboró marcos conceptuales para las evaluaciones de cada área, que fueron revisados y validados por comités de referentes académicos en lectura y matemática (INEEd, 2017a, 2017b).

A partir de estas especificaciones el INEEd describió niveles de desempeño para cada área, que desagregan las habilidades incluidas en los marcos en diferentes niveles de logro, reflejando las progresiones de los descriptores entre los distintos niveles. Las progresiones presentan un modelo sobre cómo se despliega el aprendizaje en el ámbito curricular en cuanto a las variaciones y desviaciones de un mismo estándar (Shepard, 2006). Constituyen un insumo para el monitoreo de los desempeños a lo largo del tiempo, pero también proporcionan información relevante para los distintos actores del sistema educativo.

Con la finalidad de calcular los puntos de corte entre los niveles de desempeño, se conformó un equipo de expertos por área, integrado por los especialistas del INEEd y por docentes externos al Instituto. Al consolidar los resultados, en lectura se consideraron seis niveles de desempeño y en matemática cinco¹¹⁰.

En ambas áreas del conocimiento, además, existe un grupo de estudiantes cuyas habilidades no pudieron describirse. Esto obedece a que no lograron resolver una cantidad suficiente de tareas, por lo que no puede medirse adecuadamente su habilidad. Este grupo recibe el nombre de “por debajo del nivel 1” (bajo 1).

Cabe destacar que el proceso se hace sin tener en cuenta la distribución de la población. Se identifican puntos en la escala en los que el cambio de habilidad es relevante según criterio de los docentes que participan del proceso de puntos de corte, y luego se calcula qué porcentaje de estudiantes se ubica en cada uno de ellos. Esto implica que es posible que haya niveles en los que prácticamente no se encuentren estudiantes, o, en el otro extremo, que una proporción relevante de ellos se agrupe en un solo nivel.

El INEEd no define si alguno de estos puntos o niveles corresponde a un nivel suficiente o acorde a lo esperado para egresar de tercer año de ciclo básico. En la medida que la ANEP no tiene establecido cuáles son las competencias esperadas para egresar de tercero de media, no es posible hacer afirmaciones acerca de si estos resultados son acordes o no a la planificación de la política educativa. Aquí se presentan insumos que podrían contribuir a estas definiciones por parte de la ANEP, los cuales serán ampliados en el informe general de resultados mencionado anteriormente.

Definir lo que se espera que los estudiantes sean capaces de hacer es una parte fundamental del diseño curricular, y se trata de una clara e importantísima tarea de la política educativa,

¹¹⁰ Los criterios metodológicos del establecimiento de puntos de corte en media fueron los mismos que se utilizaron en primaria. Por mayor información acerca del procedimiento ver el Anexo metodológico de *Aristas 2017. Informe de resultados de tercero y sexto de educación primaria* (INEEd, 2018c).

no de la evaluación externa. La función de la evaluación externa es la de dar cuenta del grado de logro de dichos referentes. El hecho de que a la fecha dichos referentes no se encuentran definidos impide hablar de logros satisfactorios, suficientes, esperables, básicos o cualquier otra definición que la ANEP establezca. Una vez que esto suceda la evaluación externa deberá alinearse a dichas especificaciones curriculares. Hasta el momento, la evaluación externa es un insumo para que la ANEP lleve adelante el proceso a partir de evidencia válida, que surge de instrumentos de medición que toman en cuenta los currículos actuales¹¹¹ (INEEd, 2017a, 2017b, 2018b). Al día de hoy no es posible desconocer los avances en las áreas de diseño curricular y evaluación estandarizada externa, así como no tomar en cuenta el necesario vínculo que debe haber entre ambas. Este vínculo favorece la generación de evidencia pertinente para la toma de decisiones de política educativa.

Respecto a los resultados que se presentan es necesario aclarar, por una parte, que no son comparables entre áreas (lectura y matemática). Por otra parte, el lector debe considerar que los niveles descritos son “acumulativos”. Es decir, los estudiantes que se ubican en cada nivel también pueden hacer lo descrito en los anteriores.

Tal como se mencionó anteriormente, es intención del INEEd centrar la presentación de los resultados de los desempeños de los estudiantes de tercer año de educación media en lo que estos son capaces de hacer, y en la evolución entre los desempeños esperados en los distintos niveles. En este sentido, se recomienda interpretar los porcentajes de estudiantes incluidos en cada nivel de desempeño asociados a las habilidades que representan estos niveles, de forma de poder contextualizar los porcentajes a través de lo que son capaces de hacer.

¹¹¹ Al respecto, cabe señalar que las evaluaciones nacionales llevadas adelante por la ANEP entre 1996 y 2013 en primaria tenían la intención explícita de no relacionarse con el currículo nacional (ANEP, 1996, 2010).

LOS DESEMPEÑOS DE LOS ESTUDIANTES EN LECTURA

En la tabla 8.1 se presenta la descripción de cada nivel de desempeño en lectura de tercer año de educación media junto con el porcentaje de estudiantes a nivel nacional cuyos desempeños corresponden a cada uno¹¹².

TABLA 8.1
DESCRIPCIÓN SUMARIZADA DE LOS NIVELES DE DESEMPEÑO EN LA PRUEBA DE LECTURA
AÑO 2018

Nivel de desempeño	Descripción	Porcentaje de estudiantes
Nivel 1	Los estudiantes localizan información explícita que aparece en lugares destacados como, por ejemplo, subtítulos, encabezados o al principio de un párrafo. Se trata de información que aparece reiterada a lo largo del texto. A la vez, reconocen elementos básicos de la comunicación cuando están claramente marcados. En textos con diferentes formatos, por ejemplo, identifican al autor de un artículo periodístico a partir de los diferentes tipos y tamaños de letra. También relacionan datos de una gráfica simple con información verbal breve y concreta. Los estudiantes realizan inferencias sencillas para establecer relaciones entre palabras, enunciados y párrafos. Esto les permite identificar la intención del enunciador cuando esta es evidente. Reconocen también el asunto general del texto cuando está destacado y es familiar.	5,3
Nivel 2	Los estudiantes localizan información explícita que aparece en distintas partes del texto, por ejemplo, en lugares avanzados de textos que presentan diferentes informaciones de modo lineal. Deducen el significado de palabras presentes en un contexto familiar y establecen relaciones entre ellas a partir de información implícita de fácil acceso. Inferen y combinan información de distintos datos gráficos y verbales, explícitos e implícitos, por ejemplo, son capaces de establecer un orden lineal en la lectura global de infografías con un asunto central marcado. Resumen el asunto general del texto a partir de información explícita e implícita, ordenan eventos que aparecen presentados de forma lineal e identifican la intención del enunciador, relacionando diferentes elementos textuales. Identifican la postura del enunciador tomando en cuenta estrategias explícitas como, por ejemplo, opiniones expresadas directamente y sin ambigüedades.	17,0
Nivel 3	Los estudiantes localizan y relacionan información explícita que aparece en distintas partes del texto y que compete con otra. Distinguen información relevante de otra secundaria y reconocen la progresión temática en un texto que presenta diversos temas, por ejemplo, identifican las relaciones de causa y efecto, ya sea basándose en conectores o en relaciones lógicas de sentido. Por otro lado, deducen el significado de palabras o expresiones poco frecuentes en textos de estudio. Inferen el significado de figuras retóricas de uso común a partir del contexto. Inferen información de varios datos gráficos y verbales, y entablan relaciones entre ellos, por ejemplo, comparan dos gráficos vinculados a un texto e identifican la información solicitada. Resumen la idea principal de un texto, identifican las ideas secundarias y elaboran conclusiones. Identifican la intención del enunciador, incluso cuando el texto presenta varias secuencias (descriptivas, expositivas, narrativas y persuasivas). Sobre la base de su conocimiento del mundo, los estudiantes relacionan el estilo con el contenido de un texto, por ejemplo, reconocen la función de una pregunta retórica. Identifican la posición del enunciador y reconocen las referencias de un texto hacia otros discursos de dominio general.	30,1

¹¹² En la tabla A.8.1 del Anexo del capítulo 8 se presenta una descripción detallada de los niveles de desempeño en lectura. Esa tabla está organizada por dimensión de la competencia lectora y de forma tal que pueden identificarse las progresiones en los descriptores de los desempeños de los distintos niveles.



Nivel de desempeño	Descripción	Porcentaje de estudiantes
Nivel 4	Los estudiantes localizan y relacionan información explícita que aparece dispersa en distintas partes de textos con sintaxis compleja y múltiples temas. Deducen el significado de palabras o expresiones poco frecuentes o vinculadas a una disciplina específica. A la vez, reconocen y relacionan información implícita en textos que manejan ambigüedades o ideas contrarias a la principal. Infieren, jerarquizan y relacionan datos gráficos y verbales diseminados a lo largo del texto, cuya relación no es evidente. Los estudiantes resumen el tema abstracto y elaboran conclusiones, así como también identifican la intención principal del enunciador (distinguiéndola de otras secuencias competitivas). Sobre la base de conocimiento específico, los estudiantes establecen una correlación entre recursos estilísticos complejos y el contenido de un texto; reconocen los supuestos e implicaciones ideológicas que emplea el enunciador y reconocen las múltiples voces a las que hace referencia el texto.	30,0
Nivel 5	Los estudiantes reconocen y relacionan información implícita de los enunciados y párrafos, identificando escasos indicios que son fundamentales para la interpretación del texto. A su vez, infieren el significado de palabras especializadas y entablan relaciones entre ellas a partir de información contextual sutil. Asimismo, los estudiantes interpretan figuras retóricas a partir de una profunda comprensión del sentido global del texto. Infieren y valoran datos gráficos y verbales diseminados a lo largo del texto y entablan relaciones entre ellos, por ejemplo, interpretan los múltiples cruces de gráficas con mucha información. A partir de un conocimiento disciplinar específico, los estudiantes relacionan recursos estilísticos que requieren de una valoración para su interpretación, por ejemplo, comprenden ironías sutiles. También caracterizan múltiples puntos de vista —que manejan ideas contrarias a las expectativas— evaluando las posturas ideológicas desarrolladas en el texto.	14,3
Nivel 6	Los estudiantes infieren y evalúan información implícita en textos con una gran densidad léxica, con varios niveles de argumentación y múltiples ideas abstractas. Por ejemplo, interpretan metáforas que sintetizan la temática abstracta o técnica de un artículo de divulgación. Infieren y jerarquizan conceptos e información especializada que compite fuertemente con otra a partir de la interpretación de implícitos muy sutiles, por ejemplo, discriminan argumentos vinculados a la intención del autor de otros argumentos secundarios. Evalúan críticamente múltiples puntos de vista presentes implícitamente en el texto a partir de información ambigua o que maneja contradicciones.	3,0

Nota: en esta prueba no hay evidencias suficientes para describir las habilidades lectoras de un 0,3% de los estudiantes, quienes no alcanzan las habilidades descritas en el nivel 1.

A partir de la descripción proporcionada se puede observar que los desempeños presentan mucha heterogeneidad respecto a la competencia lectora. Como se mencionó, es tarea de la ANEP y no del INEEed establecer si alguno de estos niveles, u otra definición que se tome, corresponde a lo que el sistema educativo espera de los estudiantes para egresar del ciclo básico. Sin embargo, es posible llamar la atención sobre la necesidad de establecer este referente, de forma que se faciliten los procesos de enseñanza y aprendizaje para que todos los estudiantes puedan alcanzarlo. Más aún cuando se trata de un hito tan relevante como el egreso de ciclo básico. Las propias descripciones incluidas en estas páginas buscan constituir un insumo para dicho proceso.

En este sentido, es necesario que todos los actores vinculados a la educación se pregunten no solo qué se espera que sean capaces de hacer los estudiantes al terminar ciclo básico, sino también cuáles son los desempeños básicos necesarios para transitar con éxito todo el ciclo de educación obligatoria.

Algunas habilidades vinculadas a las tres dimensiones de la competencia lectora (literal, inferencial y crítica) pueden servir para ilustrar la diferencia que se observa entre los niveles de desempeño que se ubican en los extremos de la escala de dificultad, así como para visualizar la progresión de las habilidades a través de los distintos niveles.

Respecto a la lectura literal, en lo que refiere a localizar información explícita, un 99,7% (estudiantes de los niveles 1 al 6) puede hacerlo cuando esta aparece en lugares destacados del texto y un 94,4% (niveles 2 al 6) la ubica si el texto presenta informaciones de modo lineal (sin requerir su identificación y posterior integración cuando aparece diseminada en distintas partes del texto). Además de localizar información explícita, un 77,4% (niveles 3 al 6) también relaciona información explícita de sintaxis sencilla cuando aparece en distintas partes, a pesar de que compita con otra. El 47,3% (niveles 4 al 6) localiza información explícita con sintaxis y puntuación complejas y con temáticas muy competitivas.

Sobre la lectura inferencial, el 99,7% (estudiantes de los niveles 1 al 6) identifica la intención del enunciador si es evidente, y un 94,4% (niveles 2 al 6) si se presenta a través de opiniones expresadas directamente y sin ambigüedades. Un 77,4% (niveles 3 al 6) logra identificar la intención del enunciador aun cuando en el texto se presentan varias secuencias (descriptivas, expositivas, narrativas y persuasivas). El 47,3% (niveles 4 al 6) reconoce la intencionalidad predominante en textos con secuencias e información muy competitivas.

Respecto a deducir el significado de palabras, un 94,4% (estudiantes de los niveles 2 al 6) lo hace cuando el contexto es familiar. No se encuentra evidencia suficiente para afirmar que el 5,3% de los estudiantes de tercero de media cuyos desempeños corresponden al nivel 1 pueda hacerlo. En cambio, un 77,4% (niveles 3 al 6) deduce el significado de palabras o expresiones poco corrientes en textos de estudio. El 47,3% (niveles 4 al 6) deduce el significado de palabras poco frecuentes en contextos disciplinares. El 17,3% (niveles 5 al 6) infiere relaciones léxicas y semánticas de términos especializados a partir de información contextual poco visible.

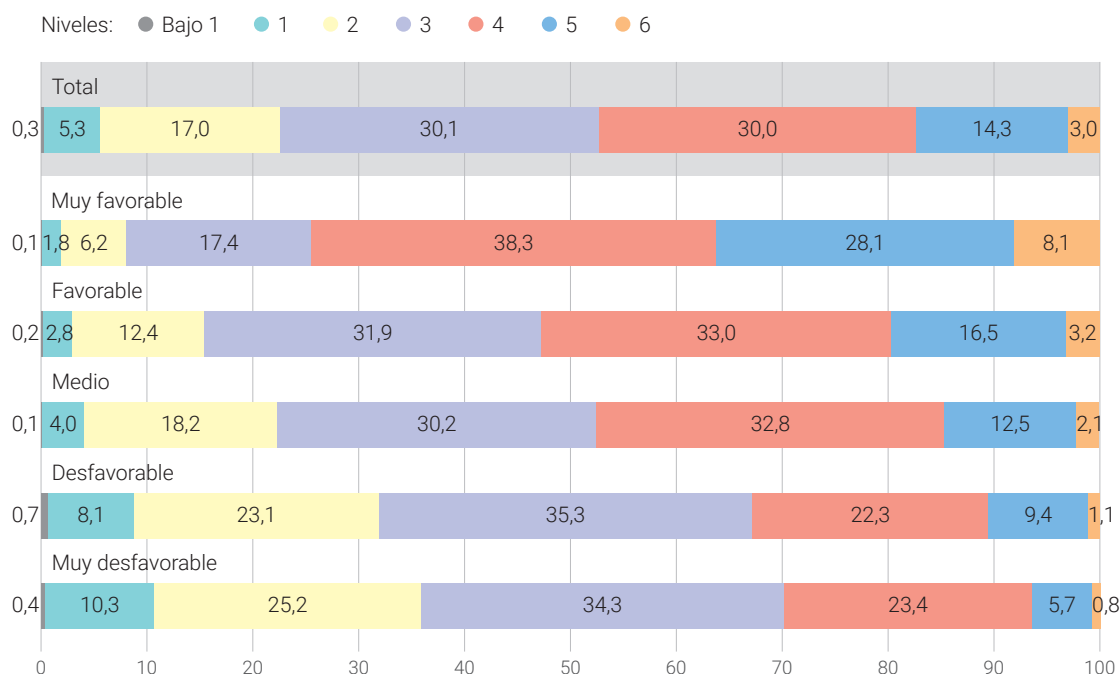
En cuanto a la relación de enunciados y párrafos a nivel local, un 99,7% (niveles 1 al 6) logra inferir información implícita cuando esta trata un solo tema. Un 77,4% (niveles 3 al 6) infiere relaciones lógicas y de sentido implícitas a nivel local y global. Cuando esta relación presenta ambigüedades e ideas contrarias, un 47,3% (niveles 4 al 6) logra inferirla. En los niveles superiores, a estas complejidades se les suma el hecho de que la información es muy sutil y que, a partir de distintas pistas poco visibles, los estudiantes deben inferir y jerarquizar conceptos e información especializada. Un 17,3% (niveles 5 al 6) es capaz de inferir estos conceptos e información.

En relación con la lectura crítica, un 94,4% de los estudiantes (niveles 2 al 6) logra reconocer la postura del enunciador a partir de información explícita e inferencias sencillas, y un 77,4% (niveles 3 al 6) lo hace a partir de supuestos o implícitos. Un 47,3% (niveles 4 al 6) reconoce la posición del enunciador del texto a partir de supuestos e implicaciones ideológicas. Un 17,3% (niveles 5 y 6) caracteriza múltiples puntos de vista y los relaciona con posturas ideológicas presentes implícitamente en el texto, mientras que el 3% (nivel 6) evalúa múltiples puntos de vista presentes implícitamente en el texto a partir de información ambigua o contradictoria.

LA RELACIÓN ENTRE LOS DESEMPEÑOS DE LOS ESTUDIANTES EN LECTURA Y EL CONTEXTO SOCIOECONÓMICO Y CULTURAL

La relación de los desempeños con el contexto socioeconómico y cultural de los centros educativos es una de las características que la política educativa tiene en cuenta a la hora de planificar sus acciones. Los resultados muestran una variación importante en los desempeños de acuerdo con el contexto socioeconómico y cultural del centro educativo. A medida que el contexto es más favorable, aumenta la proporción de estudiantes en niveles más altos de desempeño en lectura (gráfico 8.1)¹¹³.

GRÁFICO 8.1
ESTUDIANTES DE TERCERO DE EDUCACIÓN MEDIA POR NIVEL DE DESEMPEÑO DE LECTURA SEGÚN CONTEXTO SOCIOECONÓMICO Y CULTURAL DEL CENTRO
 EN PORCENTAJES
 AÑO 2018



Fuente: Aristas Media 2018.

La información presentada habla de una clara inequidad en los desempeños en lectura de los estudiantes al culminar tercer año de ciclo básico. Esta inequidad se puede apreciar al observar los niveles más bajos y más altos de desempeño en relación con el contexto socioeconómico y cultural de los estudiantes. Por ejemplo, el 10,3% de los estudiantes de contexto muy desfavorable se ubica en el nivel de desempeño 1, mientras que en este nivel se halla el 1,8% de los estudiantes de contexto muy favorable. Asimismo, el 0,8% de alumnos de contexto muy desfavorable se ubica en el nivel de desempeño 6, mientras que en este nivel se halla el 8,1% de los de contexto muy favorable.

¹¹³ En el gráfico A.8.1 del Anexo del capítulo 8 se presenta la relación entre los desempeños en lectura y el estatus socioeconómico y cultural de los estudiantes.

Tal como se mencionó anteriormente, en el informe de Aristas en educación media 2018, que se publicará más adelante, se incluirá una exploración más exhaustiva de los desempeños de los estudiantes en relación con otros componentes, además del contexto.

LOS DESEMPEÑOS DE LOS ESTUDIANTES EN MATEMÁTICA

La tabla 8.2 presenta la descripción de cada nivel de desempeño en matemática de tercer año de educación media junto con el porcentaje de estudiantes a nivel nacional cuyos desempeños corresponden a cada nivel¹¹⁴.

Al igual que en lectura, estas descripciones dan cuenta de una heterogeneidad importante de desempeños entre los estudiantes en la competencia matemática. En cuanto a la distribución de los alumnos en los niveles de desempeño, si bien en una primera mirada puede llamar la atención del lector el hecho de que casi el 60% se encuentra en el nivel 2, debe recordarse lo que se mencionó al comienzo del capítulo sobre el método para establecer los niveles: no se toma en cuenta la distribución de alumnos para definir los puntos de corte, sino que se parte de definiciones sustantivas establecidas por docentes del área. De acuerdo con este método, la definición de cada nivel obedece a criterios propios de la disciplina evaluada. Los docentes encuentran cambios relevantes en cuanto a la competencia matemática de los estudiantes que pueden hacer lo descrito en cada nivel. Posteriormente se calcula el porcentaje de alumnos en cada uno de ellos¹¹⁵.

Como se mencionó anteriormente, estos resultados constituyen un insumo relevante para los decisores encargados de determinar cuáles son las habilidades mínimas para el egreso del ciclo básico.

Respecto a aritmética un 99,7% (estudiantes de los niveles 1 al 5) reconoce propiedades básicas de números enteros, y un 94,9% (niveles 2 al 5) realiza operaciones combinadas entre números enteros y expresiones decimales, aunque no lo logra cuando intervienen potencias o fracciones. Del mismo modo, el 94,9% de los estudiantes resuelve situaciones de proporcionalidad directa cuando implican un único paso.

En estadística, mientras que el 99,7% (niveles 1 al 5) extrae información explícita de tablas o gráficos, el 36,9% de los estudiantes (niveles 3 al 5) encuentra el promedio y la moda de un conjunto de datos, y relaciona información proveniente de tablas y gráficos estadísticos. Un 12,5% (niveles 4 al 5) logra interpretar información estadística que implique el análisis conjunto de tablas y gráficas.

¹¹⁴ En la tabla A.8.2 del Anexo del capítulo 8 se presenta una descripción detallada de los niveles de desempeño en matemática. Esa tabla está organizada por dimensión de la competencia matemática y de forma tal que pueden identificarse las progresiones en los descriptores de los desempeños de los distintos niveles.

¹¹⁵ Una descripción más exhaustiva del nivel 2 y sus características se incluirá en el informe general de resultados de Aristas 2018 en educación media ya mencionado.

TABLA 8.2

DESCRIPCIÓN SUMARIZADA DE LOS NIVELES DE DESEMPEÑO EN LA PRUEBA DE MATEMÁTICA

AÑO 2018

Nivel de desempeño	Descripción	Porcentaje de estudiantes
Nivel 1	Los estudiantes reconocen propiedades básicas de los números enteros, de prismas y de rectas; también extraen información estadística básica de tablas y gráficos sencillos.	4,9
Nivel 2	Los estudiantes reconocen propiedades básicas de los números racionales y de las operaciones, elementos de figuras planas y propiedades de ángulos en triángulos y paralelogramos. A su vez, ordenan números enteros y continúan secuencias, extraen información estadística sencilla relacionando tablas y gráficos, e identifican elementos básicos relativos a la probabilidad de sucesos. Los estudiantes también relacionan distintas formas de representar puntos en el plano, figuras del espacio y datos estadísticos. Resuelven situaciones simples que implican cálculos aritméticos y algebraicos con coeficientes enteros (por ejemplo, ecuaciones de primer grado).	58,0
Nivel 3	Los estudiantes reconocen y utilizan distintas formas de representar números racionales y figuras planas, así como también propiedades de ángulos en polígonos y de simetrías en figuras planas. En situaciones sencillas, los estudiantes obtienen probabilidades, la moda y el promedio, así como resuelven situaciones simples que implican cálculos aritméticos y algebraicos con coeficientes racionales (por ejemplo, ecuaciones de primer grado). También crean modelos algebraicos sencillos que representan situaciones geométricas y argumentan sobre relaciones numéricas.	24,4
Nivel 4	Los estudiantes reconocen y aplican propiedades de figuras geométricas y distintas formas de representar funciones lineales. Usan el teorema de Pitágoras y otras relaciones geométricas para calcular medidas de lados y ángulos en situaciones sencillas. Asimismo, resuelven situaciones que implican operaciones combinadas entre números racionales y operaciones entre expresiones algebraicas, y también aquellas que involucran la interpretación de propiedades de figuras geométricas. Obtienen probabilidades y el conjunto solución de ecuaciones de segundo grado y de sistemas de dos ecuaciones lineales con dos incógnitas. Además, crean modelos algebraicos que representan situaciones cotidianas e interpretan su solución en el contexto; también interpretan información estadística implicando el análisis conjunto de tablas y gráficos.	7,9
Nivel 5	Los estudiantes reconocen y aplican criterios de clasificación de figuras geométricas. Calculan parámetros estadísticos y utilizan sus propiedades para la interpretación de diversa información estadística. Los estudiantes también resuelven situaciones geométricas que implican la interpretación y aplicación conjunta de propiedades de figuras, el teorema de Pitágoras y las relaciones trigonométricas. Asimismo, son capaces de crear e interpretar modelos algebraicos, así como también de argumentar respecto a su solución en distintos contextos. También argumentan usando características de las isometrías, el teorema de Pitágoras y las propiedades de la probabilidad de sucesos.	4,6

Nota: en esta prueba no hay evidencias suficientes para describir las habilidades matemáticas de un 0,3% de los estudiantes, quienes no alcanzan las habilidades descritas en el nivel 1.

Respecto al trabajo algebraico, el 94,9% de los estudiantes de educación media (niveles 2 al 5) calcula valores numéricos de expresiones algebraicas sencillas y resuelve ecuaciones lineales básicas. El 12,5% (niveles 4 y 5) resuelve distintos tipos de ecuaciones de primer y segundo grado, así como sistemas de ecuaciones. Asimismo, mientras que el 94,9% (niveles 2 al 5) identifica las coordenadas de puntos, el 36,9% (niveles 3 al 5) logra relacionar la



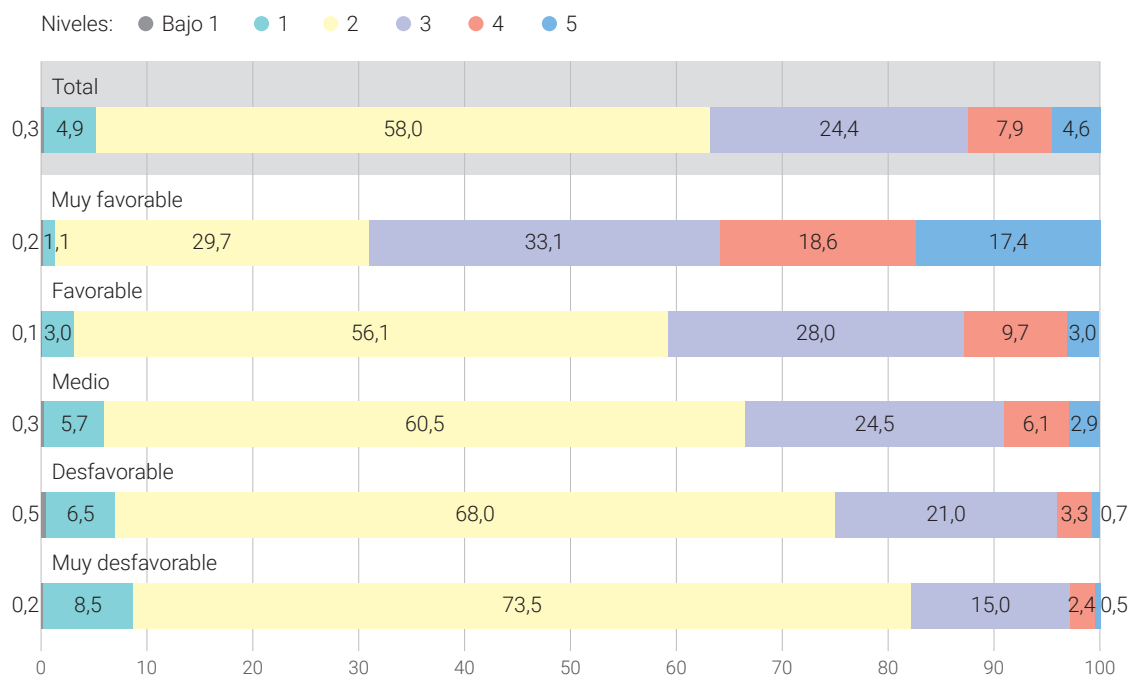
representación gráfica de una función lineal con la tabla de valores correspondiente. Al respecto, solamente el 12,5% (nivel 4 y 5) identifica distintas representaciones (tabla, gráfico, expresión analítica) de funciones lineales.

En lo que refiere al desempeño relativo a geometría y medidas, el 94,9% de los estudiantes (niveles 2 al 5) reconoce propiedades básicas que involucran los ángulos de triángulos y de paralelogramos. Sin embargo, solo el 4,6% (nivel 5) aplica el teorema de Pitágoras y razones trigonométricas para obtener distintas medidas (lados y ángulos) en triángulos rectángulos.

LA RELACIÓN ENTRE LOS DESEMPEÑOS DE LOS ESTUDIANTES EN MATEMÁTICA Y EL CONTEXTO SOCIOECONÓMICO Y CULTURAL DE LOS CENTROS

Al igual que en lectura, los desempeños en matemática se encuentran claramente asociados al contexto socioeconómico y cultural del centro educativo al que asisten los estudiantes. Como se puede observar en el gráfico 8.2, el 63,2% de los alumnos de tercer año de educación media se ubica en los niveles bajo 1, 1 y 2. Entre quienes asisten a centros de contexto socioeconómico y cultural muy desfavorable dicha proporción es del 82,2%; en cambio, en los centros de contexto muy favorable la proporción es del 31%.

GRÁFICO 8.2
ESTUDIANTES DE TERCERO DE EDUCACIÓN MEDIA POR NIVEL DE DESEMPEÑO DE MATEMÁTICA SEGÚN CONTEXTO SOCIOECONÓMICO Y CULTURAL DEL CENTRO
 EN PORCENTAJES
 AÑO 2018



Fuente: Aristas Media 2018.

Por su parte, quienes alcanzan los dos niveles más altos (4 y 5) son un 12,5% del total de la población. En el contexto muy desfavorable el 2,9% se encuentra en esos niveles, mientras que en el contexto muy favorable lo hace el 36%¹¹⁶.

Si bien no es el objetivo de este capítulo, cabe llamar la atención acerca de la concordancia de estos resultados con la segregación socioeconómica y cultural que atraviesa al sistema educativo. Como se observó en el capítulo anterior, es importante en primaria, y también parece serlo en educación media.

¹¹⁶ En el gráfico A.8.2 del Anexo del capítulo 8 se presenta la relación entre los desempeños en matemática y el estatus socioeconómico y cultural de los estudiantes.

CONCLUSIONES

Tanto en lectura como en matemática las descripciones de los niveles de desempeño de los estudiantes hablan de una importante heterogeneidad entre ellos. Asimismo, constituyen insumos importantes para la política educativa a la hora de establecer referentes comunes para el egreso de ciclo básico.

El análisis realizado permite afirmar que los desempeños de los estudiantes de tercer año de educación media se encuentran atravesados por una importante inequidad. El estatus socioeconómico y cultural de origen y el contexto socioeconómico y cultural de cada centro educativo juegan un papel muy relevante a la hora de analizar los desempeños.

La descripción de lo que los estudiantes son capaces de hacer es coherente con los indicadores de trayectoria y egreso presentados en el capítulo 5. Allí se indicó que siendo el acceso, trayecto y egreso condiciones necesarias para acceder al derecho a la educación, no lo garantizan. Se requieren políticas que promuevan el acceso, tránsito y egreso de todos los alumnos a través de procesos educativos que procuren el derecho a una educación de calidad para todos. Los desempeños alcanzados por los estudiantes de tercero de educación media son una potencial explicación de las bajas tasas de egreso de educación media superior (a los 19 años, cuando se espera que los jóvenes culminen la educación media superior, un 22% presenta rezago y un 42% abandonó el sistema educativo).

En este capítulo en lectura se utilizan ejemplos de algunas de las tareas correspondientes a los diversos niveles (como localizar información explícita, identificar la intención del enunciador y deducir el significado de palabras) en el entendido de que son algunas de las necesarias para cursar la educación obligatoria¹¹⁷. En lo que refiere a localizar información explícita, los estudiantes del nivel 1 pueden hacerlo cuando esta aparece en lugares destacados del texto y los del nivel 2 lo hacen si el texto presenta informaciones de modo lineal. Mientras, los estudiantes del nivel 4 localizan información explícita que compite con otra de contenido cercano y que se presenta con puntuación y sintaxis complejas. Respecto a la intención del enunciador, los estudiantes del nivel 1 la identifican si es evidente y los del nivel 2 cuando se presenta a través de opiniones expresadas directamente y sin ambigüedades. A su vez, los del nivel 3 la identifican aun cuando en el texto se presentan varias secuencias (descriptivas, expositivas, narrativas y persuasivas), pero sin llegar a reconocer los supuestos e implicaciones ideológicas empleados por el enunciador. Por otra parte, los estudiantes del nivel 2 deducen el significado de las palabras cuando el contexto es familiar, mientras que los del nivel 3 deducen el significado de palabras o expresiones poco corrientes en textos de estudio.

En el caso de matemática¹¹⁸, respecto a álgebra, los estudiantes del nivel 2 logran ubicar puntos en el plano cartesiano, expresar generalizaciones en lenguaje natural, así como

¹¹⁷ Esta apreciación no implica que el INEEEd esté definiendo uno de los niveles como el punto "aceptable" o "esperable" de desempeño para tercero de educación media. Solamente se señalan algunas evidencias de desempeños necesarios para cursar el tramo obligatorio de educación. El proceso de definición de qué es lo esperable en cada área depende, como se dijo, del diseño curricular que realice la ANEP. Lo que aquí se presenta constituye un insumo para ello.

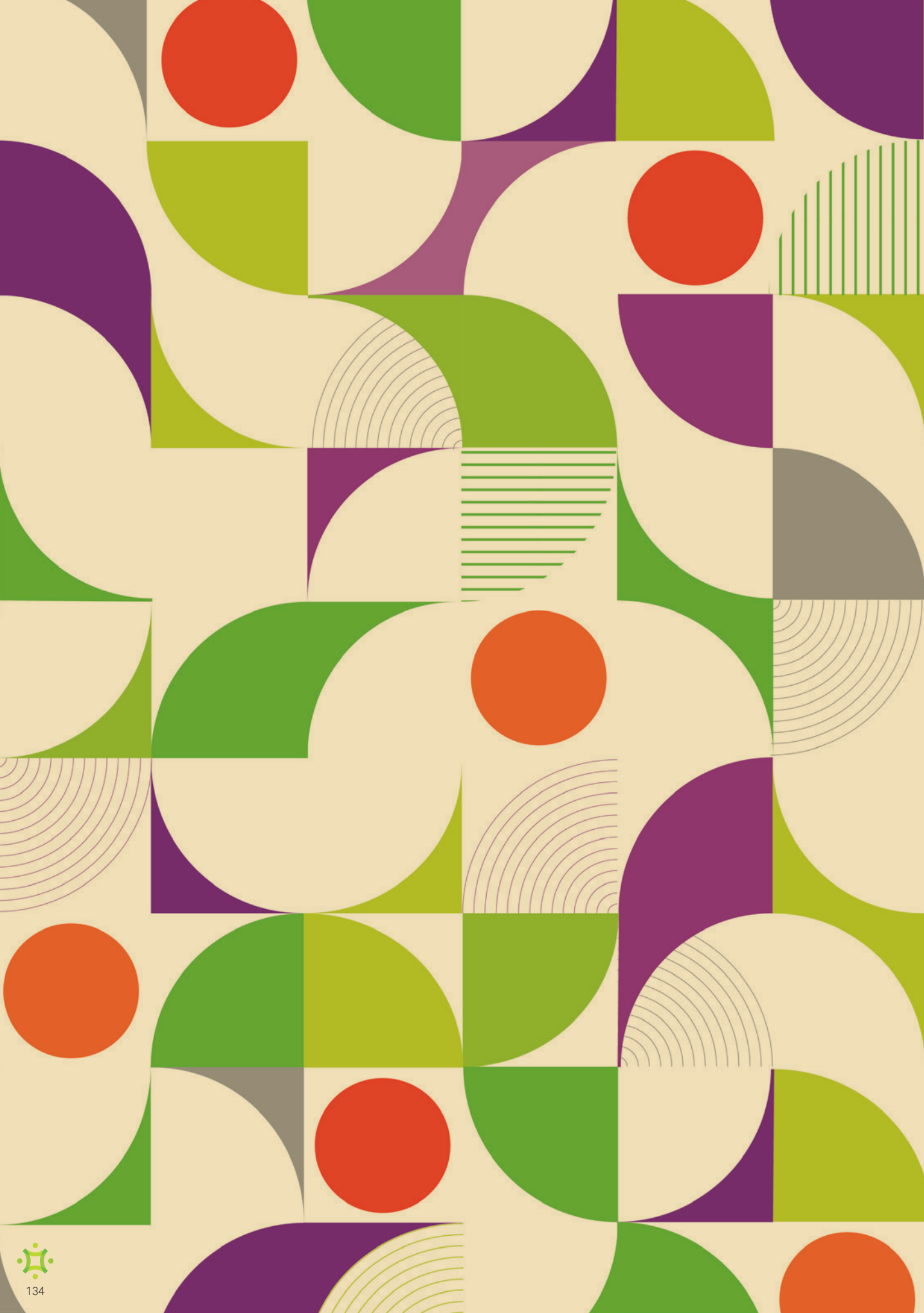
¹¹⁸ Al igual que en el caso de lectura, las observaciones que se realizan buscan evidenciar aquellos aspectos necesarios para el tránsito por el sistema educativo. Los ejemplos presentados no implican que el INEEEd considere que estos deben ser tomados como el nivel esperable o aceptable para tercer año de educación media.

también resolver ecuaciones de primer grado con soluciones enteras. Sin embargo, estos alumnos no reconocen representaciones gráficas o analíticas de funciones polinómicas ni interpretan esos modelos, desempeños correspondientes a los niveles 3, 4 y 5. Paralelamente, los del nivel 2 relacionan distintas formas de mostrar la misma información estadística y extraen información implícita sencilla de gráficos y tablas. En cambio, no logran calcular promedios ni medidas de dispersión, así como tampoco interpretar su significado en función del contexto

Con excepción de la implementación de Aristas en 2018, Uruguay no cuenta con evaluaciones nacionales recientes en este nivel educativo. Sin embargo, el país participa de la evaluación PISA desde 2003. A diferencia de esta prueba, Aristas aporta una descripción ajustada al caso uruguayo respecto a lo que los estudiantes son capaces de hacer. El diseño de PISA se orienta a los países de la OCDE y no es un instrumento válido para evaluar a los alumnos de menores logros, porque la prueba no abarca dichas habilidades. Este no es el lugar para ahondar en las diferencias y similitudes de ambas evaluaciones, que de hecho no son comparables. No es posible establecer una equivalencia entre el puntaje en PISA y en Aristas. Sin embargo, este sí es el espacio para señalar que los resultados de ambas evaluaciones son coherentes entre sí. En los dos casos se encuentran proporciones relevantes de estudiantes con desempeños que podrían dificultar su tránsito por el sistema educativo.

En el caso de PISA, la definición de “desempeño bajo” es muy clara: la OCDE establece que el nivel 2 de desempeño es el umbral de alfabetización básico. En cambio, dado que la ANEP aún no ha establecido cuál es el desempeño esperado para cada ciclo o grado escolar, Aristas no incluye un parámetro de este tipo. Por tanto, hablar de desempeños bajos o altos queda sujeto a la interpretación de los diversos lectores.

Serán necesarios análisis adicionales para profundizar en estos hallazgos. Sobre fines de 2019 el INEEed publicará el primer informe general de resultados de Aristas en educación media. Allí, además de referirse a los desempeños, se analizarán las características del contexto y entorno escolar; la convivencia, la participación y los derechos humanos en los centros; las habilidades socioemocionales y las oportunidades de aprendizaje. A su vez, en dicho informe se presentarán ejemplos de tareas que pueden hacer los alumnos de cada nivel de desempeño, así como un análisis más profundo de la competencia lectora y matemática de los estudiantes de tercero de educación media.



CONCLUSIONES FINALES



Con este tercer informe, el INEEd cumple con el mandato previsto en la Ley General de Educación: aportar información y evidencias que orienten las decisiones de política educativa. El diseño de políticas basado en evidencias es reconocido internacionalmente como el camino más adecuado. En este sentido, la difusión de evidencias válidas constituye un eslabón fundamental en la cadena que implica el diseño de políticas educativas necesarias para la mejora de la educación en nuestro país.

Los hallazgos del informe permiten afirmar que el sistema educativo uruguayo requiere modificaciones que contribuyan a que todos los estudiantes culminen la educación obligatoria y logren desempeños en los que se evidencie tanto calidad como equidad. Si se considera que la equidad es una dimensión de la calidad, y esta última constituye un reflejo de las políticas educativas implementadas, los resultados actuales muestran un importante camino por recorrer en términos de diseño e implementación de políticas educativas.

A continuación se presentan los principales resultados del informe y, a la vez, se incluyen algunas valoraciones sobre posibles implicancias para la política educativa.

La **parte 1** del informe pone foco en el financiamiento del sistema educativo. Específicamente se pregunta si los recursos se asignan diferencialmente, siguiendo criterios que promuevan la equidad. Los resultados de un estudio realizado para la enseñanza secundaria permiten sostener que en Uruguay existen lineamientos específicos para la asignación de recursos, y que esta se realiza de modo centralizado. A pesar de ello, la población más vulnerable no es la que resulta más favorecida.

Los márgenes de acción para contribuir a la asignación equitativa de recursos desde la política educativa varían según el tipo de recurso asignado. En la asignación de horas de docencia indirecta, así como en la implementación de modalidades o programas, existe cierto margen. En la asignación de horas de docencia directa los márgenes de maniobra son mucho más escuetos, y el sistema de elección de horas docentes es un ejemplo de ello. En consecuencia, de acuerdo con los resultados del estudio, los docentes con mayor experiencia no se encuentran en las aulas de los estudiantes con mayores vulnerabilidades.

La **parte 2**, con foco en los docentes, comprueba que las trayectorias educativas de quienes optan por formación docente, así como las características socioeconómicas y culturales de sus hogares de origen, son menos favorables que las de quienes eligen carreras universitarias. A su vez, la evidencia de larga data sobre la evolución de los salarios históricos muestra con claridad una pérdida del salario docente frente al que se percibe en otras profesiones. Esta pérdida se observa durante prácticamente un siglo, aunque ha comenzado a revertirse desde hace algo más de una década, principalmente en el subsistema público. Aunque no es objeto de análisis de este informe, es posible plantear la hipótesis de que la pérdida salarial haya contribuido a la desvalorización social de la profesión, y esta explique —en parte— las diferencias halladas entre los estudiantes de formación docente y los universitarios.

Durante 2017 los maestros de primaria no asistieron a clase, en promedio, 20 días del año. Esto representa un 11% de los 180 días de clase previstos en el año lectivo. Las licencias por enfermedad, en particular aquellas por motivos psíquicos, son la justificación más frecuente de estas faltas. A su vez, las inasistencias se incrementan sobre fin de año. Esto podría ser reflejo de la complejidad del ejercicio de la docencia. Sería necesario, a futuro, profundizar en el tema, ampliando la investigación a otros subsistemas.

La **parte 3**, con foco en los estudiantes, muestra que el país se encuentra lejos de que todos los jóvenes culminen la educación obligatoria. Solo el 25% termina la educación obligatoria con 18 años. Acumulando años de rezago, a los 23 años el porcentaje de jóvenes que termina la educación obligatoria asciende solo a un 43%. El abandono educativo constituye un problema persistente en educación media. Se observan, además, inequidades socioeconómicas en el acceso, el rezago y el egreso, que ubican al país en una posición desventajosa en la comparación internacional. Una proporción relevante de estudiantes presenta desempeños en educación primaria y media que evidencian potenciales dificultades para transitar por el tramo educativo obligatorio.

Los desempeños de los estudiantes de tercero de educación media resultan coherentes con los indicadores de tránsito y egreso del sistema educativo. El nivel de competencia lectora y matemática en Aristas se vincula con el origen socioeconómico y cultural de los alumnos y de su grupo de pares, reflejando una fuerte heterogeneidad e inequidad. Estos resultados no representan una novedad, sino que son consistentes con la evidencia acumulada desde inicios de la década de 1990 en evaluaciones nacionales e internacionales de educación primaria y media: el desempeño de los estudiantes uruguayos se distribuye inequitativamente.

En educación primaria, los estudiantes se encuentran segregados entre escuelas de acuerdo con la condición socioeconómica y cultural de sus familias. Aunque la segregación escolar se vincula con la segregación territorial, trascendiendo a la política educativa, constituye un aspecto a atender si se pretende alcanzar una mayor equidad educativa.

El capítulo sobre estudiantes con necesidades educativas especiales evidencia que, si bien existe normativa al respecto, el sistema educativo no cuenta con información precisa de cuántos ni cuáles alumnos tienen alguna de estas necesidades y no siempre se cuenta con diagnóstico. Esta falta de información representa un desafío para los docentes, así como un

posible obstáculo en el logro de una educación de calidad para todos los estudiantes. Se requiere mejorar la calidad de la información disponible y su sistematización, así como también abordar el desafío que estas necesidades representan para la implementación curricular.

La información presentada en la parte 3 da cuenta de que, para alcanzar una educación de calidad para todos, aún queda un camino relevante por recorrer. Las metas de egreso establecidas por la ANEP constituyen una hoja de ruta a partir de la cual se requiere seguir trabajando, en particular en lo referente al egreso de la educación media superior. El diseño curricular, el establecimiento de metas de aprendizaje y el fortalecimiento de la profesión docente, tanto en la formación como en el reconocimiento de la relevancia de la tarea, constituyen aspectos a priorizar.

IMPLICANCIAS DE LOS RESULTADOS

La recurrencia de algunos aspectos en las distintas partes del informe permite realizar valoraciones sobre los resultados y la escolarización en Uruguay con importantes implicancias para la política educativa.

El sistema educativo uruguayo parece requerir modificaciones que contribuyan a cumplir el objetivo de que todos los estudiantes culminen la educación obligatoria y que lo hagan con desempeños que evidencien calidad y equidad. Los resultados actuales de la implementación de políticas, diseñadas en y para diversos ámbitos, muestran un importante camino por recorrer. Abordar el proceso con coherencia interna entre las políticas y a partir de evidencia contribuirá a que todos los jóvenes terminen la educación obligatoria con habilidades que les permitan ejercer cabalmente su condición de ciudadanos.

Los desempeños en primaria y en media parecen evidenciar que una proporción relevante de estudiantes podría tener dificultades para transitar por el tramo educativo obligatorio.

El fortalecimiento de la profesión docente, desde su formación y reconocimiento de la relevancia de la tarea, es un aspecto a priorizar. Es responsabilidad de la política educativa brindar a los docentes las herramientas necesarias para que puedan implementar el currículo y promover calidad e igualdad en los desempeños de todos los niños, adolescentes y jóvenes.

El INEEd llama nuevamente la atención sobre la necesidad de trabajar en la formación docente y el diseño curricular, de forma que se favorezcan logros más altos y equitativos. Así como sobre la importancia de establecer metas de aprendizaje.

Con este informe el INEEd aporta información que contribuye a la construcción de evidencias a partir de las cuales se tomen decisiones de política informada. En este sentido, la difusión de evidencias válidas, por parte del Instituto, lo constituye en un eslabón fundamental en la cadena que implica el diseño de políticas educativas necesarias para la mejora de la educación en nuestro país.



BIBLIOGRAFÍA



AGEV-OPP. (2013a). *Intervención Plan 2012 Ciclo Básico Nocturno Estudiantes Extraedad (15 a 20 años)*. Montevideo.

AGEV-OPP. (2013b). *Plan 2009 del Ciclo Básico para jóvenes, adultos y estudiantes con condicionamientos laborales y/o de salud*. Montevideo.

ANEP. (2000). *Censo Nacional de Aprendizajes de los terceros años del ciclo básico de la educación media 1999. Resultados y desafíos*. Recuperado de https://www.ineed.edu.uy/images/Aristas/otras-evaluaciones/ANEP-Censo-nacional--2000_aprendizajes-tercero-cb_informe-regional-de-resultados.pdf

ANEP. (2002a). *Evaluación nacional de aprendizajes en Lenguaje y Matemática, 6° años de enseñanza primaria 2002. Primer informe. Devolución de resultados de la muestra nacional*. Recuperado de https://www.ineed.edu.uy/images/pdf/aristas/anep_2002_evaluacion-de-aprendizajes-sexto_primer-informe_o.pdf

ANEP. (2002b). *Los niveles de desempeño al inicio de la educación primaria. Estudio de las competencias lingüísticas y matemáticas, Evaluación nacional en el primer nivel de la escolaridad. Inicial 5, 1er. y 2.do año*. Recuperado de https://www.ineed.edu.uy/images/pdf/aristas/anep_2002_niveles-de-desempeno-al-inicio-de-primaria.pdf

ANEP. (2004). *Evaluación nacional en los bachilleratos diversificados del Consejo de Educación Secundaria y en los bachilleratos tecnológicos del Consejo de Educación Técnico Profesional. Año 2003. Resultados generales*. Recuperado de https://www.ineed.edu.uy/images/pdf/aristas/anep_2004_evaluacion-bachilleratos-2003_resultados-generales.pdf

ANEP. (2007). *Evaluación nacional de aprendizajes en Lenguaje y Matemática, 6° años de enseñanza primaria 2005*. Recuperado de https://www.ineed.edu.uy/images/pdf/aristas/anep_2007_evaluacion-nacional-de-aprendizajes-en-lenguaje-y-matematicas_sexto-ano-de-primaria_2005.pdf

ANEP. (2010). *Evaluación nacional de aprendizajes en lengua, matemática y ciencias naturales 6° año enseñanza primaria - 2009*. Recuperado de https://www.ineed.edu.uy/images/pdf/aristas/anep_2010_evaluacion-de-aprendizajes-en-6-de-primaria.pdf

ANEP. (2015a). *Estatuto del Funcionario Docente*. Recuperado de http://www.cep.edu.uy/documentos/normativa/Estatuto_del_funcionario_Docente_150904.pdf

ANEP. (2015b). *Evaluación Nacional de 6° año. En Matemática, Ciencias y Lengua. 2013. Primer informe*. Recuperado de https://www.ineed.edu.uy/images/pdf/aristas/anep_2015_evaluacion-nacional-de-aprendizajes-2013.pdf

ANEP. (2015c). *Exposición de motivos. Presupuesto. 2015-2019. Rendición de cuentas 2015. Lineamientos estratégicos, objetivos estratégicos, indicadores, metas y logros*. Montevideo.

ANEP. (2015d). *Proyecto de Presupuesto Período 2015-2019. Tomo I - Exposición de Motivos*. Recuperado de <https://www.anep.edu.uy/sites/default/files/images/Archivos/presupuestos-rendicion-balances/Proyecto de Presupuesto Período 2015-2019 - Tomo I - Exposición de Motivos.pdf>

ANEP. (2016a). *Relevamiento de características socioculturales de las escuelas públicas del CEIP*. Recuperado de http://observatorio.anep.edu.uy/images/documentos/relevamientos/Relevamiento_de_Características_Socioculturales_CEIP_2015.pdf

- ANEP. (2016b). *Relevamiento de iniciativas de políticas y proyectos educativos*. Recuperado de <http://pcentrales.anep.edu.uy/phocadownload/2016/Informe2016.pdf>
- ANEP. (2016c). *Rendición de cuentas 2015*. Recuperado de <http://www.anep.edu.uy/anep-old/phocadownload/Presupuestosyrendiciones/RCBEP-2015/tomo i rendicion de cuentas anep 2015.pdf>
- ANEP. (2017a). *Rendición de cuentas 2016*. Recuperado de <http://www.anep.edu.uy/anep-old/phocadownload/Presupuestosyrendiciones/RCBEP-2016/tomo i.pdf>
- ANEP. (2017b). *Uruguay en PISA 2015. Informe de resultados*. Montevideo: ANEP.
- ANEP. (2018). *Rendición de cuentas 2017*. Recuperado de http://www.anep.edu.uy/anep-old/phocadownload/Presupuestosyrendiciones/RCBEP-2017/29_06_2018_tomo i.pdf
- APA. (2001). *Diagnostic and statistical manual of mental disorders, text revised (DSM-IV TR)*. Washington DC: APA.
- BARAIBAR, A. (2014). El acceso a Formación Docente. En T. Fernández Aguerre y Á. Ríos González (Eds.), *El tránsito entre ciclos en la educación media y superior en Uruguay*. (pp. 147-163). Montevideo: UDELAR.
- BARBER, M. y MOURSHED, M. (2007). How the world's best-performing school systems come out on top. Recuperado de https://www.mckinsey.com/~media/mckinsey/industries/social_sector/our_insights/how_the_worlds_best_performing_school_systems_come_out_on_top/how_the_world_s_best-performing_school_systems_come_out_on_top.ashx
- BATTHYÁNY, K. y SCURO, L. (2010). Uso del tiempo, cuidados y bienestar. Desafíos de Uruguay y la región. *Revista de Ciencias Sociales*, (27), 7-9. Recuperado de <http://cienciassociales.edu.uy/departamentodesociologia/wp-content/uploads/sites/3/2013/archivos/RevCienSoc27-.pdf>
- BECKER, G. S. (1993). Nobel Lecture: The Economic Way of Looking at Behavior. *Journal of Political Economy*, 101(3), 385-409.
- BOADO, M. y FERNÁNDEZ, T. (2010). *Trayectorias académicas y laborales de los jóvenes en Uruguay. El panel PISA 2003-2007* (1.ª ed.). Montevideo: Universidad de la República/Facultad de Ciencias Sociales.
- BONVIN, P., BLESS, G. y SCHUEPBACH, M. (2008). Grade retention: Decision-making and effects on learning as well as social and emotional development. *School Effectiveness and School Improvement*, 19(1), 1-19. <https://doi.org/10.1080/09243450701856499>
- BOUDON, R. (1974). *Education, Opportunity, and Social Inequality: Changing Prospects in Western Society*. Nueva York: John Wiley & Sons.
- CARDOZO POLITI, S. (2016). Trayectorias educativas en la educación media PISA-L 2009-2014. En *INEEd* (1.ª ed.). Montevideo: INEE - Grupo de estudios sobre Transiciones Educación-Trabajo (TET).
- CEPAL. (1994). *Los bachilleres uruguayos: quiénes son, qué aprendieron y qué opinan*. Montevideo: CEPAL.
- CES. (s. f.). *Extensión del tiempo pedagógico* (p. 18). p. 18. Recuperado de https://www.ces.edu.uy/files/Planes_y_programas/tiempo_extendido/Doc_en_profundidad_de_TC_y_TE.pdf
- CES. (2010). *Memoria CES 2005-2010*. Recuperado de https://www.impo.com.uy/descargas/memoria_ces_web.pdf
- CIFRA. (2012). *Estudio de los factores que influyen en la duración de las carreras de formación docente*. Montevideo: CFE.
- CLOTFELTER, C. T., LADD, H. F. y VIGDOR, J. L. (2009). Are Teacher Absences Worth Worrying About in the United States? *Education Finance and Policy*, 4(2), 115-149. Recuperado de <https://www.mitpressjournals.org/doi/pdf/10.1162/edfp.2009.4.2.115>
- COLACCE, M., MANZI, P. y TENENBAUM, V. (2018). El gasto en educación primaria: una mirada distributiva. En V. Amarante & J. P. Labat (Eds.), *Las políticas públicas dirigidas a la infancia Aportes desde el Uruguay* (pp. 101-145). Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44155/1/S1800463_es.pdf
- COLL, C. y MARTÍN, E. (2006). Vigencia del debate curricular. Aprendizajes básicos, competencias y estándares. *Revista PRELAC*, 3, 6-27. Recuperado de https://unesdoc.unesco.org/in/documentViewer.xhtml?v=2.1.196&id=p::usmarcdef_0000151698&file=/in/rest/annotationSVC/DownloadWatermarkedAttachment/attach_import_9ff80757-3608-4c20-a83c-ce26138917db%3F_%3D151698spa.pdf&locale=es&multi=true&ark=/ark:/48223/p
- COMMITTEE FOR THE REVIEW OF TEACHING AND TEACHER EDUCATION. (2003). *Australia's Teachers: Australia's Future Advancing Innovation, Science, Technology and Mathematics*. Canberra: Commonwealth of Australia.

- COMMITTEE OF ENQUIRY INTO THE EDUCATION OF HANDICAPPED CHILDREN AND YOUNG PEOPLE. (1978). *Special Educational Needs Report of the Committee of Enquiry into the Education of Handicapped Children and Young People*. Recuperado de <http://www.educationengland.org.uk/documents/warnock/warnock1978.pdf>
- CORCORAN, S. P., EVANS, W. N. y SCHWAB, R. M. (2004). Changing Labor–Market Opportunities for Women and the Quality of Teachers, 1957–2000. *The American Economic Review*, 94(2), 230–235. <https://doi.org/10.1257/0002828041301920>
- CÓRDOBA PEROZOA, M. F. (2016). Una aplicación de valores plausibles a la calificación de pruebas estandarizadas vía simulación. *Comunicaciones en Estadística*, 9(1), 55–75. <https://doi.org/10.15332/s2027-3355.2016.0001.03>
- COULTAS, J. C. y LEWIN, K. M. (2002). Who becomes a teacher? The characteristics of student teachers in four countries. *International Journal of Educational Development*, 22(3–4), 243–260. [https://doi.org/10.1016/S0738-0593\(01\)00066-9](https://doi.org/10.1016/S0738-0593(01)00066-9)
- CRUCES, G., GARCÍA DOMENCH, C. y GASPARINI, L. (2014). Inequality in Education: Evidence for Latin America. En G. A. Cornia (Ed.), *Inequality in Education: Evidence for Latin America*. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198701804.003.0015>
- DEBERARD, M. S., SPIELMANS, G. I. y JULKA, D. C. (2004). Predictors Of Academic Achievement And Retention Among College Freshmen: A Longitudinal Study. *College Student Journal*, 38(1), 66–80.
- DENZLER, S. y WOLTER, S. C. (2009). Sorting into teacher education: How the institutional setting matters. *Cambridge Journal of Education*, 39(4), 423–441. <https://doi.org/10.1080/03057640903352440>
- ECHETA SARRIONANDIA, G. y AINSCOW, M. (2011). La educación inclusiva como derecho: marco de referencia y pautas de acción para el desarrollo de una revolución pendiente. *Tejuelo: Revista de Didáctica de la Lengua y la Literatura*, 12, 26–46.
- EHRENBERG, R. C., EHRENBERG, R. A., REES, D. I. y EHRENBERG, E. L. (1989). *School district leave policies, teacher absenteeism, and student achievement* (N.º 2874). Cambridge.
- FERNÁNDEZ AGUERRE, T. (2009). Desigualdad, democratización y pedagogías en el acceso a la Educación Superior de Uruguay. *Revista de la educación superior*, 38(152), 13–32.
- FERNÁNDEZ, T. y CARDOZO, S. (2011). Tipos de desigualdad educativa, regímenes de bienestar e instituciones en América Latina: un abordaje con base en pisa 2009. *Páginas de Educación*, 4(1), 33–55. <https://doi.org/10.22235/pe.v4i1.631>
- FIGUEROA GARRIDO, V. (2018). *Claves para comprender el acceso a la Universidad de la República de los estudiantes del interior del país*. Montevideo: Tradinco.
- FRENETTE, M. (2006). Too far to go on? Distance to school and university participation. *Education Economics*, 14(1), 31–58. <https://doi.org/10.1080/09645290500481865>
- GOTTFRIED, M. A. (2019). Chronic Absenteeism in the Classroom Context: Effects on Achievement. *Urban Education*, 54(1). <https://doi.org/10.1177/0042085915618709>
- GUADALUPE, C. (2015). *Contar para que cuente: una introducción general a los sistemas de información educativa*. Recuperado de <http://repositorio.up.edu.pe/handle/11354/1014>
- GUARINO, C. M., SANTIBAÑEZ, L. y DALEY, G. A. (2006). *Teacher Recruitment and Retention: A Review of the Recent Empirical Literature*. 76(2), 173–208.
- HARETCHE, C. (2019). Segregación, justicia e inclusión en los sistemas educativos chileno y uruguayo. *Revista Panamericana de Pedagogía*, 27, 17–47. Recuperado de <http://portalderevistasdelaup.mx/revistapedagogia/index.php/pedagogia/article/view/307/318>
- HAUSER, R. M. (1999). *Should We End Social Promotion? Truth and Consequences* (N.º 99–06). Recuperado de <https://cde.wisc.edu/wp-content/uploads/sites/839/2019/01/cde-working-paper-1999-06.pdf>
- HENOCH, J. R., KLUSMANN, U., LÜDTKE, O. y TRAUTWEIN, U. (2015). Who becomes a teacher? Challenging the “negative selection” hypothesis. *Learning and Instruction*, 36, 46–56.
- HORVATH, F. W. (1982). Forgotten unemployment: recall bias in retrospective data. *Monthly Labor Review*, 40–44. <https://doi.org/10.1155/2012/130769.Results>
- HOXBY, C. M. y LEIGH, A. (2004). Pulled Away or Pushed Out? Explaining the Decline of Teacher Aptitude in the United States. *American Economic Review*, 94(2), 236–240. <https://doi.org/10.1257/0002828041302073>
- INEEd. (2014). *Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2014*. Recuperado de <https://www.ineed.edu.uy/images/pdf/informe-educacion-2014.pdf>
- INEEd. (2015). *Uruguay en el TERCE: resultados y prospecciones*. Recuperado de <https://www.ineed.edu.uy/images/pdf/uruguay-en-el-terce.pdf>

- INEEd. (2016a). *Los maestros recientemente egresados. ¿Cuáles son sus perspectivas sobre su formación y la primera etapa de la vida profesional?* Recuperado de https://www.ineed.edu.uy/images/pdf/Informe_Final_Maestros.pdf
- INEEd. (2016b). *Los salarios docentes en Uruguay (2005-2014)*. Recuperado de https://www.ineed.edu.uy/images/Los_salarios_docentes_en_uruguay_2005-2014.pdf
- INEEd. (2016c). *Panorama de los programas educativos en 2012 y 2014*. Recuperado de <https://www.ineed.edu.uy/images/pdf/panorama-programas-ed.pdf>
- INEEd. (2016d). *Revisión de políticas para mejorar la efectividad del uso de los recursos educativos. Informe país – Uruguay*. Recuperado de INEE website: https://www.ineed.edu.uy/images/Informe_Uruguay.pdf
- INEEd. (2017a). *Aristas. Marco de lectura en tercero de educación media*. Recuperado de https://www.ineed.edu.uy/images/Aristas/Publicaciones/Marcos/Aristas_Media_Lectura.pdf
- INEEd. (2017b). *Aristas. Marco de matemática en tercero de educación media*. Recuperado de https://www.ineed.edu.uy/images/Aristas/Publicaciones/Marcos/Aristas_Media_Matematica.pdf
- INEEd. (2017c). *Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2015-2016*. Recuperado de <https://www.ineed.edu.uy/images/pdf/Informe-sobre-el-estado-de-la-educacion-en-Uruguay-2015-2016.pdf>
- INEEd. (2018a). *Aristas. Marco de habilidades socioemocionales en sexto de educación primaria*. Recuperado de <https://www.ineed.edu.uy/images/Aristas/Publicaciones/Marcos/Aristas-Marco-HabilidadesSocioemocionales-Primaria.pdf>
- INEEd. (2018b). *Aristas. Marco general de la evaluación*. Recuperado de https://www.ineed.edu.uy/images/Aristas/Publicaciones/Marcos/Aristas_MarcoGeneral_v07.pdf
- INEEd. (2018c). *Aristas 2017. Informe de resultados de tercero y sexto de educación primaria*. Recuperado de <https://aristas2017.ineed.edu.uy/InformeAristas2017.pdf>
- INEEd. (2019a). *Aristas. Marco de contexto familiar y entorno escolar en tercero de educación media*. Recuperado de https://www.ineed.edu.uy/images/Aristas/Publicaciones/Marcos/Aristas_Marco_Contexto-Entorno_Media.pdf
- INEEd. (2019b). *Aristas 2017. Informe de resultados de tercero y sexto de escuelas públicas*. Recuperado de <https://www.ineed.edu.uy/images/Aristas/Publicaciones/Aristas2017/Aristas-2017-Resultados-en-lectura-y-matematica-entre-los-estudiantes-de-tercero-y-sexto-de-escuelas-publicas.pdf>
- INEEd. (2019c). *Plan Estratégico 2017-2020*. Recuperado de https://www.ineed.edu.uy/images/PlanEstrategico/PlanEstrategico_v10-digital.pdf
- JOSEPH, N., WAYMACK, N. y ZIELASKI, D. (2014). *Roll Call: The Importance of Teacher Attendance*. Recuperado de https://www.nctq.org/dmsView/RollCall_TeacherAttendance
- LABADIE, G., MIZALA, A., RETAMOSO, A., OPERTTI, R. y ROMAGUERA, P. (2006). *Gestión educativa, remuneraciones e incentivos. Análisis comparado de las experiencias de Chile y Uruguay* (N.º 20). Montevideo.
- MANCEBO, M. E. (2012). Descentralización, financiamiento y gobernanza educativa en Chile y Uruguay. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 21(1), 93-118.
- MEC. (2018). *Panorama de la educación 2017*. Recuperado de <https://www.mec.gub.uy/innovaportal/file/11078/1/libro-panrama-de-la-educacion-2017-web.pdf>
- MEC y OEI. (1993). *Sistema Educativo Nacional de Uruguay: 1993*. Recuperado de <https://www.oei.es/historico/quipu/uruguay/index.html#sis>
- MERESMAN, S. (2013). *La situación de niños, niñas y adolescentes con discapacidad en Uruguay. La oportunidad de la inclusión*. Recuperado de <https://www.unicef.org/uruguay/spanish/discapacidad-en-uruguay-web.pdf.pdf>
- MÍGUEZ, M. N., ANGULO, S., SÁNCHEZ, L. y ALVAREZ, T. (2016). *Educación y Discapacidad en Uruguay. Tensiones y Desafíos*. Montevideo.
- MÍGUEZ, M. N. y ESPERBEN, S. (2014). Educación media y discapacidad en Uruguay: discursos de inclusión, intentos de integración, ¿Realidades de Exclusión? *Revista Inclusiones*, 1(3), 57-83.
- MILLER, R. T., MURNANE, R. J. y WILLETT, J. B. (2008). Do Teacher Absences Impact Student Achievement? Longitudinal Evidence From One Urban School District. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 30(2), 181-200. <https://doi.org/10.3102/0162373708318019>
- MORDUCHOWICZ, A. (2000). La Equidad del Gasto Educativo: Viejas desigualdades, diferentes perspectivas. *Revista Iberoamericana de Educación*, 23, 165-186. Recuperado de <https://rieoei.org/historico/documentos/rie23a05.htm>

- MURILLO, F. J. y MARTÍNEZ-GARRIDO, C. (2017). Estimación de la magnitud de la segregación escolar en América Latina. *Revista Internacional de Investigación en Educación*, 9(19), 11-30. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.m9-19.emse>
- NINA, O., MOLINA, O., BARRIENTOS, P. y AGUILAR, P. (2004). *Análisis de la equidad en la asignación de recursos educativos en Bolivia*. La Paz.
- OCDE. (2009). *PISA Data Analysis Manual* (2.ª ed.). <https://doi.org/10.1787/9789264056275-en>
- OCDE. (2010). *PISA 2009 Results: Executive Summary. Executive Summary*, 1-21. <https://doi.org/10.1787/888932343342>
- OCDE. (2012). *PISA 2009 Technical Report*. <https://doi.org/10.1787/9789264167872-en>
- OCDE. (2013). *PISA 2012 Results: Excellence Through Equity: Giving Every Student the Chance to Succeed (Volume II)*. <https://doi.org/10.1787/9789264201132-en>
- OCDE. (2015). *How have schools changed over the past decade?* (N.º 52). Recuperado de [http://www.oecd.org/pisa/pisaproducts/pisainfocus/pisa-in-focus-n52-\(eng\)-final.pdf](http://www.oecd.org/pisa/pisaproducts/pisainfocus/pisa-in-focus-n52-(eng)-final.pdf)
- OCDE. (2016). *PISA 2015 Results Excellence and Equity in Education*. <https://doi.org/10.1787/9789264266490-en>
- OKETCH, M., MUTISYA, M., SAGWE, J., MUSYOKA, P. y NGWARE, M. W. (2012). The effect of active teaching and subject content coverage on students' achievement: Evidence from primary schools in Kenya. *London Review of Education*, 10(1), 19-33. <https://doi.org/10.1080/14748460.2012.659057>
- OMS. (2008). *Clasificación Estadística Internacional de Enfermedades y Problemas Relacionados con la Salud. Décima revisión. Volumen 1*. Recuperado de <http://ais.paho.org/classifications/Chapters/pdf/Volume1.pdf>
- OPP. (2007). *Libro Blanco del Área Metropolitana*. Montevideo.
- OREALC/UNESCO. (2007). El derecho a una educación de calidad para todos en América Latina y el Caribe. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 5(3), 1-21. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/551/55130502.pdf>
- OTU. (2016). *Índice de priorización socio-territorial. Reporte 4* (N.º 4). Recuperado de <http://www.otu.opp.gub.uy/sites/default/files/docsBiblioteca/Reporte 4 - Observatorio Territorio Uruguay.pdf>
- PASCARELLA, E. T. y TEREZINI, P. T. (1980). Predicting Freshman Persistence and Voluntary Dropout Decisions from a Theoretical Model. *The Journal of Higher Education*, 51(1), 60-75. <https://doi.org/10.2307/1981125>
- RAUDENBUSH, S. W. y BRYK, A. S. (2002). *Hierarchical Linear Models: Applications and Data Analysis Methods* (2.ª ed.). Thousand Oaks: SAGE Publications.
- REIMERS, F. (2002). *Distintas escuelas, diferentes oportunidades Los retos para la igualdad de oportunidades en Latinoamérica*. Madrid: La Muralla.
- RÍOS GONZÁLEZ, Á. (2014). *Eventos de riesgo en la trayectoria académica de los jóvenes durante la Educación Media Superior* (Universidad de República). <https://doi.org/10.13140/2.1.2994.8168>
- RUIZ CUÉLLAR, G., PÉREZ MARTÍNEZ, M. G., LANGFORD DE LA ROSA, P. y GARCÍA MEDINA, A. M. (2015). *Atención a la diversidad en evaluaciones educativas externas. Muestras de prácticas internacionales*. Recuperado de INEE website: <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/C/151/P1C151.pdf>
- RUNDALL, R. A. (1986). Continuity in Subbing: Problems and Solutions. *The Clearing House: A Journal of Educational Strategies, Issues and Ideas*, 59(5). <https://doi.org/10.1080/00098655.1986.9955654>
- SANTIAGO, P., ÁVALOS, B., BURNS, T., RADINGER, T. y MORDUCHOWICZ, A. (2016). *OCDE Revisión de recursos educativos: Uruguay*. Recuperado de https://www.ineed.edu.uy/images/publicaciones/URU_School Resources Review-traducido.pdf
- SEBRING, P. B., ALLENSWORTH, E., BRYK, A. S., EASTON, J. Q. y LUPPESCU, S. (2006). *The Essential Supports for School Improvement*. Chicago.
- SHEPARD, L. A. (2006). *La evaluación en el aula*. Ciudad de México: Instituto Nacional para la Evaluación del Educación.
- SHIN, J. y MOON, S. (2006). Fertility, relative wages, and labor market decisions: A case of female teachers. *Economics of Education Review*, 25(6), 591-604. <https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2005.06.004>
- SIMÓN, C. y ECHEITA, G. (2013). Comprender la educación inclusiva para intentar llevarla a la práctica. En H. Rodríguez y L. Torrego (Coords.) (Eds.), *Educación inclusiva, equidad y derecho a la diferencia. Transformando la escuela* (pp. 33-65). Madrid: Wolters Kluwer.

- THOMPSON, S. J., JOHNSTONE, C. J. y THURLOW, M. L. (2002). *Universal Design Applied to Large Scale Assessments* (N.º 44). Recuperado de <https://nceo.umn.edu/docs/OnlinePubs/Synth44.pdf>
- THOMPSON, S. J., MORSE, A. B., SHARPE, M. y HALL, S. (2005). *Accommodations Manual: How to Select, Administer, and Evaluate Use of Accommodations for Instruction and Assessment of Students with Disabilities*. Washington DC: The Council of Chief State School Officers.
- TREVIÑO, E., VALENZUELA, J. P. y VILLALOBOS, C. (2014). *Segregación académica y socioeconómica al interior de la escuela. Análisis de su magnitud, evolución y principales factores explicativos*. Recuperado de <https://centroestudios.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/100/2017/07/Informe-Final-F711296-Treviño.pdf>
- U.S. DEPARTMENT OF EDUCATION – OFFICE OF CIVIL RIGHTS. (2014). *Civil Rights Data Collection. Data snapshot: teacher equity* (N.º 4). Recuperado de <https://ocrdata.ed.gov/Downloads/CRDC-Teacher-Equity-Snapshot.pdf>
- UNESCO/LLECE. (2014). *Primera entrega de resultados TERCE*. Recuperado de <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Santiago/pdf/Primera-Entrega-TERCE-Final.pdf>
- UNESCO/LLECE. (2015a). *Informe de resultados TERCE. Antecedentes iniciales*. Recuperado de <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000243980>
- UNESCO/LLECE. (2015b). *Informe de resultados TERCE. Logros de aprendizaje*. Recuperado de <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000243532>
- UNESCO/LLECE. (2015c). *TERCE. Factores asociados. Uruguay*. Recuperado de <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Santiago/pdf/Uruguay-Ficha-Factores-Asociados.pdf>
- UNESCO/LLECE. (2015d). *TERCE. Logros de aprendizaje. Uruguay*. Recuperado de <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Santiago/pdf/Ficha-Logros-del-Aprendizaje-Uruguay.pdf>
- UNESCO. (2005). *Guidelines for Inclusion: Ensuring Access to Education for All*. Recuperado de <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000140224>
- UNESCO. (2014). *Teaching and learning: Achieving quality for all. Gender Summary*. En *EFA Global Monitoring Report 2013/14*. Recuperado de Unesco website: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000226662>
- VAILLANT, D. (2004). *Construcción para la profesión docente en América Latina. Tendencias, temas y debates* (N.º 31). Recuperado de https://www.oei.es/historico/docentes/articulos/construccion_profesion_docente_AL_vaillant.pdf
- VALVERDE, G. (2004). Curriculum Convergence in Chile: The Global and Local Context of Reforms in Curriculum Policy. *Comparative Education Review*, 48(2), 174-201. <https://doi.org/10.1086/382621>
- VARGA, J. (2007). Who becomes a teacher today? An empirical analysis of choosing the teaching profession. *Kozgazdasági Szemle (Economic Review)*, 7(54), 609-627.
- WESTERN, B. y BLOOME, D. (2009). Variance function regressions for studying inequality. *Sociological Methodology*, 39(1). <https://doi.org/doi.org/10.1111/j.1467-9531.2009.01222.x>

ANEXOS
INFORME SOBRE
EL ESTADO DE LA
EDUCACIÓN EN URUGUAY
2017-2018



INEEd
Instituto Nacional de
Evaluación Educativa

ÍNDICE



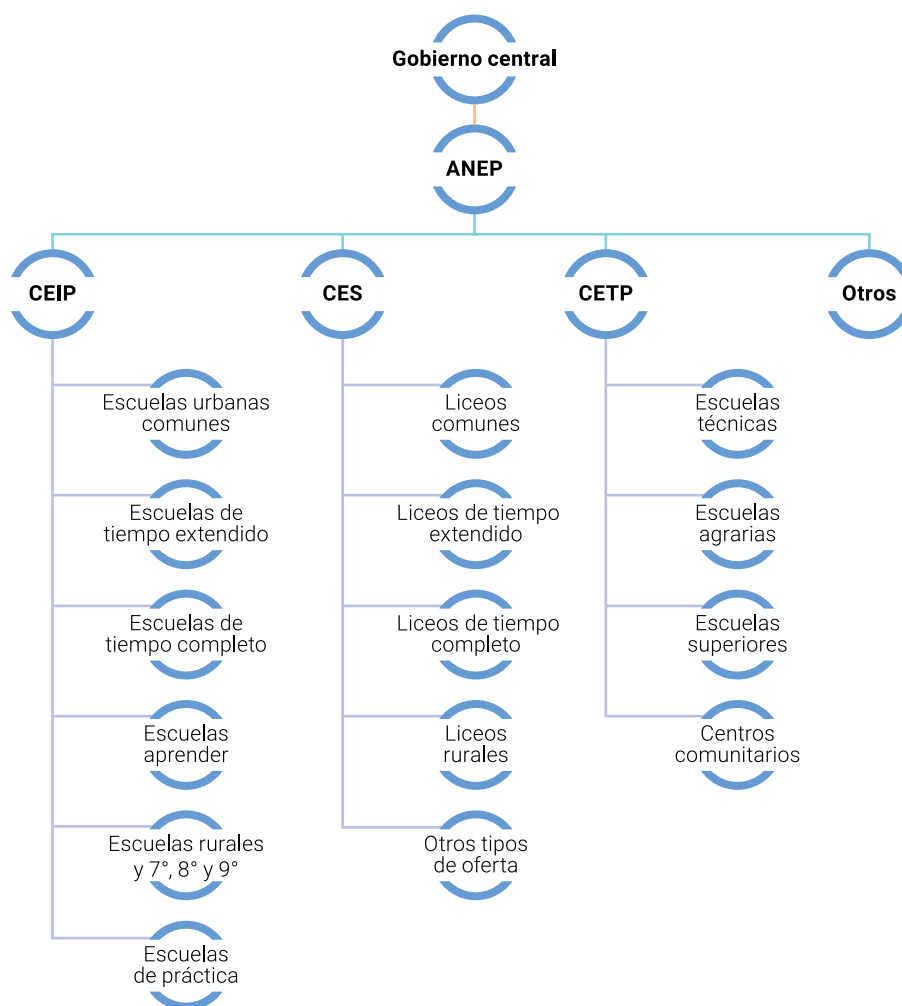
Anexo del capítulo 1	147
Anexo del capítulo 3.....	160
Anexo del capítulo 4	170
Anexo del capítulo 5	171
Anexo del capítulo 6	173
Anexo del capítulo 7	176
Anexo del capítulo 8	186
Bibliografía	189

ANEXO DEL CAPÍTULO 1



CUADROS

FIGURA A.1.1
VÍAS DE ASIGNACIÓN PRESUPUESTAL



Fuente: elaboración propia a partir del sitio web de la ANEP.
Nota: otros refiere al CODICEN y al CFE.

TABLA A.1.1

PLANES DE ESTUDIO, MODALIDADES EDUCATIVAS Y PROGRAMAS COMPLEMENTARIOS ANALIZADOS EN ESTE TRABAJO

Plan, modalidad, programa	Descripción
Plan 2009 de ciclo básico	Oferta para extraedad. Busca revertir los fenómenos de deserción y exclusión del sistema en el marco de la universalización de la educación media. Consta de tres módulos semestrales (en total dura un año y medio). La acreditación se realiza en función de la adquisición de competencias (evaluadas al final de cada módulo). Se dicta por "sectores" de conocimiento y es flexible en propuestas pedagógicas. Los docentes participan del espacio de tutoría como forma de hacer un seguimiento a los aprendizajes de los estudiantes.
Plan 2012 de ciclo básico	Oferta para estudiantes con extraedad menores de 21 años. Busca revertir los fenómenos de deserción y exclusión del sistema en el marco de la universalización de la educación media. El plan se extiende por un año y medio y los estudiantes deben cursar todo el ciclo, que incluye tres seminarios-praxis, uno en cada semestre.
Propuesta 2016	Busca asegurar las trayectorias educativas de los estudiantes de ciclo básico, mejorar sus aprendizajes y tener un impacto en los resultados educativos. Ofrece espacios de extensión de la jornada escolar a través de talleres y actividades diversas (deporte, expresión artística, nuevas tecnologías, etc.), que son optativos para los estudiantes y que se implementan con 50 horas de taller que se asignan a cada centro que contenga esta propuesta.
Tiempo extendido	Comenzó a funcionar en 2016. Propone la extensión de la jornada escolar, tanto para el ciclo básico como para el bachillerato diversificado. Dentro de sus principales objetivos busca atender a los estudiantes con mayor riesgo de desvinculación, con énfasis en las tutorías y los acompañamientos. La población que participa en esta modalidad se selecciona a través de la información recabada en el territorio, ya sea por relevamientos demográficos como por índices de vulnerabilidad social. La propuesta pedagógica se ofrece en el marco del Plan Reformulación 2006 y la extensión de la jornada escolar se realiza con la implementación de tutorías y a través de talleres de actividades vinculadas a diversos intereses. Como mínimo hay 2 horas de taller por semana y los estudiantes deben elegir al menos un taller, aunque esto es flexible en cada centro.
Tiempo completo	Comenzó a funcionar en 2011. Propone la extensión de la jornada escolar para el ciclo básico. Procura la atención a estudiantes con mayor riesgo de desvinculación. La permanencia total del estudiante en el centro es de 8 horas. La población que participa en esta modalidad es seleccionada a través de la información recogida en el territorio, ya sea por relevamientos demográficos como por índices de vulnerabilidad social. A pesar de eso, se atiende especialmente la trayectoria de los estudiantes que egresaron de escuelas de tiempo completo. La propuesta pedagógica se ofrece en el marco del Plan Reformulación 2006, e incorpora tutorías y talleres con un énfasis importante en el trabajo con las familias y estructuras curriculares más flexibles. Una de las formas que puede adoptar la propuesta son talleres artístico-culturales. Además, se contempla el trabajo en duplas o tríos docentes.
Liceos con tutorías	Se originó en 2012 en el marco de políticas universales, y surgió como producto de la reformulación del Proyecto de Impulso a la Universalización de la Educación Básica (PIU). Uno de sus objetivos es lograr mayor equidad en los aprendizajes y mejores niveles de promoción en ciclo básico, haciendo foco en los estudiantes con alta vulnerabilidad socioeconómica y educativa, provenientes de los contextos socioculturales más críticos. Consiste en tutorías por asignaturas implementadas como espacios de estudio y acompañamiento para fortalecer los aprendizajes. De acuerdo con la normativa, el programa contempla una asignación económica por centro, además de alimentación, útiles escolares y vestimenta. Asimismo, se promueve el fortalecimiento de los equipos docentes. La asignación de los recursos monetarios y de las tutorías se realiza según la matrícula del centro. En 2016 se seleccionaban los liceos que representan el 25% o más de repetición a nivel de todo el ciclo básico y que tenían más de 400 estudiantes. En 2018 se incorporó el uso del índice de vulnerabilidad. A partir de este índice no solo se sugiere en qué liceos implementar este programa, sino cuántas horas se incorporarán a cada centro. Una vez instalado el programa, los centros seleccionan a los estudiantes que participarán de las tutorías.

Fuentes: elaboración propia a partir del acta 54, resoluciones n°78 y n°102 de 2016 del CES; el acta n°58, resolución n°10 de 2015 del CES, (AGEV-OPP, 2013a, 2013b; ANEP, 2017; CES, s. f.).

TABLA A.1.2

PLAN DE ESTUDIO, FIGURAS PEDAGÓGICAS Y COMPENSACIONES SALARIALES POR TIPO DE LICEO

Tipo de liceo	Descripción	Plan - Ciclo	Figuras pedagógicas	Compensaciones salariales
Común	Liceo tradicional.	Reformulación 2006, bachillerato diversificado.	--	Horas de coordinación.
		Reformulación 2006, ciclo básico.	--	Horas de coordinación.
		Plan 2012, ciclo básico, extraedad (3 semestres).	Tres coarticuladores.	Cobro como ciclo 5. Cargo docente de 15 horas reloj fijas.
		Plan 2013, ciclo básico extraedad (6 semestres).	--	Horas de apoyo.
		Propuesta 2016, ciclo básico.	Coordinador de talleres y talleristas.	--
Con turno nocturno	Liceos que ofrecen turno nocturno a sus estudiantes.	Plan 1994 Martha Averbug, bachillerato diversificado extraedad.	--	Horas de apoyo.
		Plan 1996, ciclo básico y bachillerato diversificado extraedad.	--	--
		Plan 2009, ciclo básico extraedad (3 semestres).	--	Cobro como ciclo 5. Horas de coordinación.
Tiempo completo	Se ofrece solo para estudiantes de ciclo básico y en turnos diurnos. Centro con horario completo en donde además de las clases curriculares se ofrecen tutorías y talleres, entre otras propuestas. Sus docentes cuentan con horas de permanencia.	Reformulación 2006, ciclo básico.	Profesor orientador pedagógico, profesor orientador bibliográfico, psicólogo, trabajador social, psicopedagogo, talleristas y tutores.	Horas de permanencia.
Tiempo extendido	Se ofrece tanto en ciclo básico como en bachillerato diversificado y en turnos diurnos. Se complementan las clases curriculares con talleres ofrecidos a contraturno. Sus docentes cuentan con horas de permanencia.	Reformulación 2006, ciclo básico.	Profesor orientador pedagógico, coordinador de talleres y talleristas.	Horas de permanencia.
Rural	Liceos ubicados en zonas rurales del país. Se ofrece tanto ciclo básico como bachillerato diversificado. Se caracterizan por tener matrículas muy bajas.	Reformulación 2006, ciclo básico + Actividades Adaptadas al Medio.	--	--
		Reformulación 2006, bachillerato diversificado.	--	--
Centro educativo integrado	Liceos que se encuentran ubicados en el mismo lugar físico que centros de enseñanza primaria.	Reformulación 2006, ciclo básico.	--	--

Fuente: elaboración propia a partir del sitio web y normativa del CES. (AGEV-OPP, 2013b, 2013a; ANEP, 2014, 2016; CES, s. f.; Oficina Nacional del Servicio Civil, 2010).

Nota 1: en las figuras pedagógicas existe una diferencia entre las que obligatoriamente deben estar por ser parte de un plan o modalidad educativa y aquellas que se incorporan por programas específicos o temporalmente (por ejemplo, tutores).

Nota 2: existen compensaciones salariales para todos los tipos de liceo en forma de pagos por presentismo.

Nota 3: en los liceos con turno nocturno se incluyen los planes que solo se ofrecen en el turno nocturno.

Nota 4: tanto los liceos rurales como los centros educativos integrados cuentan con las horas código 68, utilizadas en general para cubrir cargos vacantes o actividades extracurriculares (estas horas no constituyen compensaciones salariales propiamente dichas).



TABLA A.1.3

COMPETENCIAS DE LOS CARGOS DE DOCENCIA INDIRECTA

Cargo	Descripción
Director-subdirector	Se encargan de la conducción del centro en los siguientes aspectos: docente, técnico, económico, social, humano y administrativo del proceso de enseñanza-aprendizaje. Son responsables del cumplimiento de pautas, directrices y principios básicos de la educación, teniendo presente el marco normativo vigente. Estos cargos dependen de la Inspección de institutos y liceos (MEC y OEI, 1993).
Profesor adscripto	Es referente de uno o varios grupos sin estar a cargo de ninguna asignatura en particular. Además, cumple funciones docentes y puede realizar tareas administrativas por indicación del director. Dentro de sus tareas está controlar la entrada y salida de los estudiantes del establecimiento, pudiendo solicitar a la dirección sanciones cuando correspondan. Es responsable de registrar la información de los estudiantes sobre inasistencias, antecedentes escolares, de salud, entre otros. Asimismo, asiste a las reuniones de profesores de los grupos a su cargo para aportar información que le sea requerida. Se comunica con las familias de los estudiantes ante su inasistencia, sanción o entrega de boletín de calificaciones.
Profesor orientador pedagógico	Docente que coordina entre diferentes actores: la familia, las instituciones locales y la comunidad. Trabaja en conjunto con los profesores tutores y participa en los proyectos educativos, en especial en las instancias de coordinación. Se espera que sea dinamizador del trabajo pedagógico y promotor de la formación continua de los docentes. Además de en los liceos de tiempo completo y tiempo extendido debería estar en todos los liceos con tutorías. Dependen jerárquicamente del director del centro.
Profesor orientador bibliográfico	Su responsabilidad principal es brindar apoyo técnico a las bibliotecas y salas multimedia de los liceos.
Profesor ayudante preparador de laboratorio	Responsable de que el laboratorio de ciencia se encuentre en condiciones apropiadas para el desarrollo de las clases. Además, planifica las actividades del laboratorio en coordinación con los docentes de ciencias.
Profesor orientador en informática y tecnología educativa (POITE)	Responsable de que la sala de informática se encuentre en condiciones apropiadas para el desarrollo de las clases.
Coarticulador	Cargo vinculado al seminario-praxis del Plan 2012 del ciclo básico. Su principal función incluye introducir problemas reales y desafíos genuinos para trabajar por proyectos en los seminarios-praxis.
Profesor coordinador pedagógico	Trabaja con los docentes y tutores del centro planificando el trabajo y el intercambio de materiales. También trabaja con las familias. Es una figura que solo se incorpora a los liceos con tutorías.
Coordinador de talleres	Coordina las actividades de los talleristas, diseña, planifica y coordina la ejecución de propuestas socioeducativas, artísticas, recreativas y deportivas. Participa en instancias de articulación comunitaria en conjunto con la dirección institucional.

Fuente: elaboración propia a partir de AGEV-OPP, (2013b, 2013a).

Nota: en el análisis se constató que no todos los centros cuentan con la cantidad y el tipo de cargo de docencia indirecta que deberían tener de acuerdo a la normativa correspondiente.

TABLA A.1.4

HORAS DE COORDINACIÓN Y TUTORÍAS DE CADA PLAN

2017

	Coordinación		Coordinación de centro	Tutoría	Observaciones
	Coordinación común				
Plan reformulación 2006	2 a 5 horas	1 hora	2 por docente.	--	Si el docente opta por ciclo básico y bachillerato, se priorizan las horas de coordinación del centro de ciclo básico. Si da clases en más de un centro, las horas se cumplen donde tiene la mayor carga horaria. Si tiene ciclo básico rural y urbano, se prioriza rural.
	6 a 10 horas	2 horas		--	
	11 a 15 horas	3 horas		--	
	16 o más horas	4 horas		--	
Plan 2009		2 horas por docente	--	--	
Plan 2012		No se asigna coordinación			
Plan 2013		1 hora semanal mensual por asignatura y por nivel		--	Hay excepciones en algunas materias.
Plan 1994 - Martha Averbug		No se asigna coordinación			
Plan 1996		No se asigna coordinación			
Propuesta 2016	Docentes	3 horas	--	1 hora por curso	Todos los docentes tienen que tomar dos grupos, por lo que se les asigna el doble de horas.
	Talleristas	1 hora	--	--	Estas horas de coordinación se suman sin importar la cantidad de horas que tengan asignadas.
Tiempo completo		Coordinación común	Horas por tiempo completo		--
	1 a 5 horas	1 hora	2 horas	--	--
	6 a 10 horas	2 horas	3 horas	--	--
	11 a 15 horas	3 horas	5 horas	--	--
	16 a 20 horas	4 horas	6 horas	--	--
Tiempo extendido		Coordinación común	Horas por tiempo extendido		
	Hasta 5 horas	1 hora	--	--	--
	6 a 10 horas	2 horas	--	--	--
	11 a 15 horas	3 horas	--	--	--
	16 a 19 horas	4 horas	--	--	--
	20 o más horas	4 horas	2 horas	4 horas	--

Fuente: elaboración propia a partir del acta n°54, resoluciones n°78 y n°102 de 2016 y del acta n°62, resolución n°28 de 2017 del CES.

Nota: en tiempo extendido las horas de coordinación incluyen horas dedicadas a la atención a padres, la articulación con redes territoriales y con la comunidad, y la corrección y preparación de materiales didácticos.



TABLA A.1.5
CATEGORÍAS DE CENTROS

Categoría	
Primera	Establecimientos con más de 1.000 alumnos o liceos departamentales.
Segunda	Establecimientos de 500 a 999 alumnos.
Tercera	Establecimientos de 250 a 499 alumnos o liceos de tiempo completo o liceos rurales.
Cuarta	Establecimientos con hasta 249 alumnos.

Fuente: elaboración propia a partir de la Circular n° 3.166/13 de 2013 del CES.

TABLA A.1.6
DEFINICIÓN DE REGIONES

Departamentos	Región
Montevideo	Región I: Metropolitana I
San José	
Canelones	Región II: Metropolitana II
Lavalleja	Región III: Este I
Treinta y Tres	
Maldonado	Región IV: Este II
Rocha	
Colonia	Región V: Litoral
Río Negro	
Soriano	Región VI: Centro sur
Flores	
Florida	Región VII: Norte I
Durazno	
Artigas	Región VIII: Norte II
Paysandú	
Salto	Región VIII: Norte II
Cerro Largo	
Rivera	
Tacuarembó	

Fuente: elaboración propia a partir de datos del CES.

MEDIDAS DE DESIGUALDAD EN EL COSTO SALARIAL POR ESTUDIANTE, POR REGIÓN Y TOTAL PAÍS

	Índices de entropía generalizados GE(a)				Índices de Atkinson A(a)		
	GE(-1)	GE(0)	GE(1)	GE(2)	A(0,5)	A(1)	A(2)
Total país	0,031	0,032	0,033	0,037	0,016	0,031	0,058
Metropolitana I	0,040	0,038	0,038	0,038	0,019	0,038	0,074
Metropolitana II	0,020	0,020	0,020	0,020	0,010	0,020	0,039
Este I	0,035	0,035	0,036	0,038	0,018	0,034	0,065
Este II	0,023	0,024	0,026	0,029	0,013	0,024	0,045
Litoral	0,023	0,023	0,025	0,027	0,012	0,023	0,044
Centro sur	0,025	0,026	0,027	0,030	0,013	0,025	0,047
Norte I	0,041	0,044	0,049	0,058	0,023	0,043	0,076
Norte II	0,020	0,020	0,020	0,021	0,010	0,020	0,039

Fuente: elaboración propia a partir de datos de docentes del CES, 2017.

Nota: GE(0) es desviación logarítmica media, GE(1) es Theil, GE(2) es raíz cuadrada del coeficiente de variación.

FUENTES DE DATOS Y SUPUESTOS PARA LA ESTIMACIÓN DEL COSTO SALARIAL

Para la realización del capítulo 1 una primera fuente de datos utilizada es una base del Consejo de Educación Secundaria (CES) con datos (por cargo) del personal activo en el año 2017, tanto de docentes como de funcionarios de gestión, considerando sus características personales y horas semanales trabajadas en cada centro¹. El dato de los planes que se implementan por centro se obtiene de la misma fuente.

Una segunda fuente de datos utilizada es información salarial del año 2017, que se empleó para imputar a cada uno de los docentes y funcionarios de gestión su salario correspondiente según sus características (titulación, grado en el escalafón docente, carga horaria, tipo de centro en el que trabaja, plan de estudios y ciclo). Por último, se utiliza una base de matrícula por centro para el año 2017², que sirve para poder calcular el costo salarial por estudiante.

Dado que la información obtenida sobre docentes del CES no contiene información salarial, se imputa a cada docente un salario correspondiente a sus características (titulación, grado en el escalafón docente, carga horaria, tipo de centro en el que trabaja, plan de estudios, ciclo). Una vez imputados los salarios de cada docente y funcionario de gestión de los liceos, se suma el costo salarial anual por centro, considerándose también los aportes patronales y el aguinaldo. A partir de la matrícula de cada liceo se calcula, además, el costo salarial anual

¹ Se consideran los cargos que se encuentran ocupados y que el vínculo sea efectivo o interino (no suplente).

² Matrícula publicada por el Monitor Liceal del CES.

por estudiante de cada centro. Este último indicador tiene la limitación de que no considera partidas que no fue posible obtener, como las primas por presentismo o partidas extra como beneficios sociales (asignaciones familiares) u hogar constituido.

En el proceso de cálculo de salarios se realizan varios supuestos para completar la información faltante. A continuación, se describe cada uno de ellos:

- 1) Para la imputación de salarios se considera la distribución de docentes por liceos³ y la matrícula estudiantil del año 2017 y, según la estructura de horas en cada centro y las características del docente, se imputa su salario correspondiente a ese año.
- 2) Se utiliza el registro único de establecimientos educativos (RUEE) del centro como unidad administrativa.
- 3) Se consideran los funcionarios de los escalafones A, C, D, F y H que trabajan en centros educativos.
- 4) Para los docentes directos, en los casos en los que no se cuenta con el dato del grado docente, se considera el año de ingreso al CES para calcular la antigüedad, lo que puede diferir en caso de que tenga otra fecha de ingreso a la administración pública y haya hecho el trámite de homologación. Para los docentes indirectos se utiliza el año de ingreso a la administración pública para calcular el grado docente en caso de que no se tenga el dato de grado docente. La estimación del grado docente supone que el docente tiene actividad continua.
- 5) Para el grado de los directores y subdirectores se toma la categoría del centro. Esta se considera a partir del documento de recategorización del CES para el año 2014 (resolución n° 2, acta 16 del 22 de octubre de 2013) y las resoluciones posteriores en donde se recategorizan algunos centros específicos.
- 6) Se supone que las horas de trabajo no cambian en todo el año.
- 7) Las horas de coordinación para los docentes directos se calculan a partir de la normativa (tabla A.1.4), en función de las horas de docencia en cada centro y el plan de estudios correspondiente. Se consideran los siguientes supuestos:
 - Reformulación 2006 - se suman 2 horas de coordinación de centro y de 1 a 4 horas de coordinación común dependiendo de la cantidad de horas del docente. No se distinguen prioridades entre ciclo básico y bachillerato diversificado.
 - Plan 2009 - se suman 2 horas de coordinación por docente.
 - Plan 2012 - no se asignan horas de coordinación.
 - Plan 2013 - se suma 1 hora de coordinación.
 - Plan 1994 - no se asignan horas de coordinación.
 - Plan 1996 - no se asignan horas de coordinación.
 - Propuesta 2016 - 5 horas de coordinación para docentes, no se consideran horas de coordinación para talleristas.
 - Tiempo completo - se suman 3, 5, 8 o 10 horas de coordinación dependiendo de la cantidad de horas del docente.
 - Tiempo extendido - se suman de 1 a 4 o 10 horas de coordinación dependiendo de la cantidad de horas del docente
 - Centro de Recursos para Estudiantes Sordos (CERESO) - a los docentes con

³ La información brindada por el CES en cuanto a la planilla de docentes por liceo fue parcial y requirió de depuraciones y estimaciones de costos por información faltante.

horas de la materia lenguaje de señas se les suman 4 o 5 horas de coordinación dependiendo de si tienen más o menos de 10 horas, a los intérpretes se les suman 1 o 2 horas dependiendo de si tienen más o menos de 10 horas.

- Se calculan las horas totales del docente sumando las horas de docencia, horas de coordinación, horas de tutorías, horas de lenguaje de señas, horas de Espacio Curricular Abierto (ECA) y horas de Expresión musical (estas dos últimas se suman separadas porque no generan horas de coordinación).

8) Cálculo del salario por hora⁴:

- Para docentes directos se utiliza el salario por hora para las unidades de 20 horas. No se considera el aumento del valor hora en caso de que la cantidad de horas sea mayor a 20.
 - Se considera el ciclo de cobro 1 y 2 en caso de que los docentes dicten clase en ciclo básico o bachillerato diversificado respectivamente. En el caso de los docentes que dictan clases en cuarto año diurno cobran como ciclo 1. No se contempla el pago como ciclo 4 (docentes que trabajan en bachillerato diversificado solo quinto y sexto en turno extendido, que son horas de 45 minutos).
 - Para los salarios directos de los planes 2009 y 2012 se considera el salario para ciclo 5 menos de 10 horas y más de 10 horas (la segunda categoría es mejor remunerada que la primera). No se considera ningún diferencial para el resto de los planes.
 - El salario considerado depende de si el plan de estudios indica horas de clase de 30, 40 o 45 minutos.
 - Para el caso de directores y subdirectores se considera el salario por hora por 40 y 48 horas según la categoría del centro, en el caso de 24 y 30 horas se utiliza el salario por hora de 40 horas. No se incorpora ninguna prima por nocturnidad.
 - Para el caso de los profesores adscriptos, profesores ayudantes preparadores, profesores orientadores pedagógicos, profesores orientadores bibliográficos, docentes con horas de laboratorio y docentes coordinadores de talleres y coordinadores de planes se aplican los salarios disponibles para adscriptos, preparadores, profesores orientadores pedagógicos y profesores orientadores bibliográficos, donde se tiene el salario para 22, 24, 32, 33 y 36 horas: 22 horas si la cantidad de horas es menor o igual a 22; 24 horas si la cantidad de horas está entre 23 y 31; 32 horas si la cantidad de horas es 32; 33 horas si la cantidad de horas está entre 33 y 35; 36 horas si la cantidad de horas es mayor o igual a 36 (en todos los casos se utiliza la categoría titulado al 100%, ya que no se tiene datos de titulación para estos docentes).
- 9) Para los salarios de los coarticuladores del Plan 2012 se utiliza salario por hora ciclo 5 para más de 10 horas.
- 10) Para los salarios de los coordinadores pedagógicos y asesores pedagógicos se considera el salario para docentes directos de su grado.
- 11) Los directores de coros, pianistas acompañantes, intérpretes, talleristas y cargos de apoyo (adscripción, biblioteca, laboratorio, dirección, apoyo a la trayectoria estudiantil) ganan como docentes directos y su grado.
- 12) Para los funcionarios que no ejercen la docencia (trabajadores del escalafón A, C, D y F) se les asigna el salario de no docentes, según su grado.

⁴La información utilizada para este punto se encuentra disponible en: <https://www.ces.edu.uy/index.php/component/phocadownload/category/6-transparencia>.

- 13) A los pasantes y becarios se les imputa un salario ficto igual a 4 BPC (base de prestaciones y contribuciones) del año 2017⁵. Estos salarios no incluyen aguinaldo ni tienen aportes patronales.
- 14) Los salarios incluyen partida de alimentación.
- 15) Se considera el costo salarial incluyendo los aportes patronales como un 27% del salario⁶ y el aguinaldo como un 13° salario.
- 16) No se incluyen las partidas por presentismo, hogar constituido u otros beneficios sociales.

METODOLOGÍA DE CONSTRUCCIÓN DEL ÍNDICE DE CARENCIAS EDUCATIVAS Y TERRITORIALES

La unidad de análisis para la construcción del índice de carencias educativas y territoriales (ICET) es el centro educativo. En particular, se incluyen las siguientes características para cada centro educativo: la proporción de población residente en hogares particulares con tres o más necesidades básicas insatisfechas (NBI) en el entorno del centro; la cantidad promedio de años de estudio de la población de entre 25 y 65 años de edad en el entorno del centro; la matrícula del centro educativo; la cantidad de estudiantes que cobran asignaciones familiares (AFAM), Tarjeta Uruguay Social (TUS) o que están afiliados a la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE); y las características socioculturales de la escuela de origen de los estudiantes del centro educativo⁷. De esta forma, se utilizan variables que dan cuenta del territorio donde se ubica el centro educativo y, además, variables que brindan información de las características particulares de los estudiantes que asisten a él, en el entendido de que tanto el contexto como las características de los estudiantes que asisten al centro incorporan información relevante para contemplar las dimensiones socioeconómica y territorial. En el gráfico A.1.1 se aprecian las correlaciones entre las variables elegidas para impactar en el ICET.

La metodología de creación del ICET es a través de un análisis factorial. La unidad de análisis son los liceos y se puede analizar la información a partir de su distribución en el mapa por departamentos y regiones.

En el análisis factorial se realiza una rotación de los factores de manera de encontrar una estructura más simple. En este caso no se exige que las rotaciones sean ortogonales, sino que son oblicuas. Luego de realizado el análisis factorial exploratorio, el criterio del análisis paralelo sugiere trabajar con un único factor. Las cargas obtenidas son razonables.

⁵ Para los pasantes de la ANEP se asume el mismo salario que el de los pasantes de la UDELAR.

⁶ Por concepto de aportes patronales la regulación establece 19,5% por aportes jubilatorios, 1% por fondo nacional de vivienda, 5% por fondo nacional de salud y 7,5% por partidas de alimentos. Se establecen, además, bonificaciones para el CES de 9,2% para actividad con cómputo bonificado de 7 años por cada 6 años de prestación efectiva. Para realizar esta estimación se consideró un 27% de aportes patronales como aproximación, dado que no se cuenta con los montos bonificados (INEEd, 2014).

⁷ En la tabla A.1.7 de este anexo se presenta el detalle de las variables incorporadas.

GRÁFICO A.1.1
CORRELACIÓN ENTRE LAS VARIABLES QUE COMPONEN EL ICET



Fuente: elaboración propia a partir de datos del SIAS, la ANEP y el Censo 2011 del INE.

CUADRO A.1.2
CARGAS DEL ICET

% estudiantes que se atienden en ASSE	0,654
% estudiantes con AFAM	0,791
% estudiantes con TUS	0,864
Índice de contexto sociocultural de las escuelas de origen	0,691
NBI % por centro	0,618
NBI promedio por segmento	0,720
Promedio de años de estudios por segmento	-0,544

Fuente: elaboración propia a partir de datos del SIAS, la ANEP y el Censo 2011 del INE.
Nota: El porcentaje de la variabilidad explicada es del 50%.

CUADRO A.1.3
COMUNALIDADES

% estudiantes que se atienden en ASSE	0,427
% estudiantes con AFAM	0,626
% estudiantes con TUS	0,746
Índice de contexto sociocultural de las escuelas de origen	0,478
NBI % por centro	0,382
NBI promedio por segmento	0,518
Promedio de años de estudios por segmento	0,296

Fuente: elaboración propia a partir de datos del SIIAS, la ANEP y el Censo 2011 del INE.

TABLA A.1.7
INDICADORES QUE COMPONEN EL ICET

Dimensión	Indicador	Definición
Socioeconómica y territorial	Proporción de población residente en hogares particulares con tres o más necesidades básicas insatisfechas (NBI).	Las necesidades básicas consideradas son seis: vivienda decorosa, abastecimiento de agua potable, servicio sanitario, energía eléctrica, artefactos básicos de confort y educación. Se construye un indicador resumen tomando en cuenta la cantidad de necesidades básicas insatisfechas de un hogar. La variable se define como el porcentaje de población que tiene 3 o más NBI, excluidas las personas no relevadas, las que viven en viviendas colectivas y las que se amparan bajo el secreto estadístico. Se considera el valor del índice promedio de las 10 zonas más cercanas al centro (segmento) y también del centro.
	Cantidad de años promedio de estudio de la población de entre 25 y 65 años de edad.	La variable se define como la cantidad de años promedio de educación de la población de entre 25 y 65 años de edad. Se excluyen a las personas no relevadas, que viven en viviendas colectivas y las que se amparan en el secreto estadístico. Se considera el valor del índice promedio de las 10 zonas más cercanas al centro.
Socioeconómica por estudiante	Cantidad de estudiantes que cobran AFAM.	Se define como la cantidad de estudiantes del centro que cobran asignaciones familiares.
	Cantidad de estudiantes que tienen TUS.	Se define como la cantidad de estudiantes del centro que tienen TUS.
	Cantidad de estudiantes que están afiliados a ASSE.	Se define como la cantidad de estudiantes del centro que están afiliados a ASSE.
	Escuela de origen.	Índice de contexto sociocultural en las escuelas de origen de los estudiantes: la medida se construye a partir de un análisis factorial que considera tres dimensiones de los hogares de los alumnos, agregadas a nivel de la escuela: el nivel educativo, el nivel económico y la integración social.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del SIIAS, la ANEP y el Censo 2011 del INE.

Las fuentes de información utilizadas para la construcción del índice son:

- El Sistema de Información Integrada del Área Social (SIIAS), con registros por estudiante con identificación del centro educativo al que asistió en 2017. De allí se obtiene si la familia del estudiante es beneficiaria de AFAM, tiene TUS o si es usuaria de ASSE.
- El dato de matrícula se obtiene de los boletines de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP).
- El dato de la escuela de origen de los estudiantes consiste en el promedio del liceo del índice de contexto sociocultural de las escuelas a las que asistieron los estudiantes, elaborado por la ANEP. Este índice de contexto sociocultural en las escuelas urbanas (educación común, jardines y especiales) y en las escuelas rurales permite clasificar a las escuelas según las características de los estudiantes que asisten a ellas (nivel educativo de la madre, nivel socioeconómico del hogar y nivel de integración social del hogar).

ANEXO DEL CAPÍTULO 3



ASPECTOS METODOLÓGICOS

Este apartado contiene el detalle de fuentes y supuestos utilizados para estimar la evolución del salario base mensual de educación pública primaria, secundaria y técnica en el período 1904-2010. El cálculo corresponde a un cargo docente grado 1 a enero de cada año (es decir, asignado a una persona recién diplomada o con hasta 4 años en el cargo, según los rangos de antigüedad estipulados por ley). La estimación refiere a un salario base porque no incluye partidas especiales según antigüedad, el tipo de programa u otro tipo de estímulo a la labor docente. Aunque no forman parte de la remuneración, se describen más adelante para dar cuenta del momento de su creación y de la preocupación que aspiraban a atender.

La principal referencia utilizada hasta 1955 es el Presupuesto General de Gastos de la Contaduría General de la Nación (disponible con cierta regularidad entre 1904 y 1944 y en 1955)⁸. Para los años siguientes se trabaja con datos oficiales provenientes de la ANEP. La fuente presupuestal hasta 1955 recoge información sobre monto y número de salarios individuales pagados a docentes que se desempeñan en diferentes centros (por localización geográfica), por tipos de cargo (inspectivo, directriz, enseñante) y por tipo de institución. Frecuentemente, sin mayor especificación, se encuentra que un mismo tipo de cargo enseñante se remunera en forma diferente a otro idéntico dentro del mismo presupuesto. Como se detalla más adelante, la reconstrucción de un salario base promedio para cada nivel educativo supuso imponer criterios para unificar la variada información. Vale la pena señalar que el mismo grado de desagregación se presenta también en el resto de los incisos presupuestales no vinculados a educación (se registran salarios y cantidad de personal, que varían según dependencia o actividad dentro de cada inciso). Los datos presupuestales se asignan al año respectivo.

Para la segunda mitad del siglo se produjo un quiebre en la fuente de referencia, debido a una disposición del Parlamento del año 1957 por la que los montos presupuestales asignados a educación son distribuidos por los consejos de enseñanza respectivos. Estos determinarían los niveles salariales y eventuales aumentos, dada la dotación presupuestal

⁸ Se dispone de las publicaciones para los siguientes años: 1904, 1907, 1913, 1916, 1920, 1922, 1924, 1927, 1931, 1935, 1936, 1937, 1938, 1939, 1940, 1941, 1944 y 1955.

(Ley n° 12.376 de 1957). Con esta ley el registro presupuestal pasó a reportar montos globales sin distinguir remuneraciones particulares⁹. Asimismo, el Estatuto Docente dejó de contener disposiciones sobre remuneraciones por grado. Por esta razón, debió apelarse a información derivada de los propios consejos de enseñanza pública.

Otra norma clave para las estimaciones es la que estipuló la equiparación de salarios en educación primaria, secundaria y técnica (Ley n° 13.349 de 1965). Para el proceso se asignaron partidas especiales en 1965 y en 1966 (Ley n° 13.577 de 1966). En los años transcurridos hasta el presente, si bien la equiparación del salario base dejó de regir en forma estricta para los grados docentes más altos, permaneció para quienes se encuentran en el grado inicial. De esta forma, desde 1966 hasta el final del período se presenta una única serie de salarios para las 3 ramas de la enseñanza pública.

En función a las dos disposiciones anteriores, la serie salarial común a todos los docentes que se presenta entre 1966 y 1988 remite a Corbo, Menéndez y Peri (1989), quienes compilan datos de la ANEP. Es importante señalar que esta fuente incluye salarios desde 1960 (antes de la equiparación). No obstante, estos no se utilizan para primaria. Se entiende que la información de 1960 a 1965 corresponde solo a retribuciones de secundaria y técnica, porque su nivel es demasiado elevado para lo pagado en primaria antes de la igualación.

Los datos de Corbo et al. (1989) corresponden a una unidad docente de 20 horas semanales en el primer grado de la carrera docente. Las cifras mensuales no incluyen premios por presentismo, titulación, compensación por modalidad de cursos impartidos ni beneficios como asignación familiar u hogar constituido, porque todos estos se asignan según el caso particular de cada docente. No obstante, sí incluyen compensaciones al salario base por partidas o aumentos especiales otorgados por el Poder Ejecutivo, que abarcan a todos los docentes y que en todas las dependencias del sector público comenzaron a ser relevantes (superiores al 15%) a partir de 1970¹⁰.

Finalmente, la información desde 1989 a 2014 también proviene de la ANEP. Incluye compensaciones generales sobre los sueldos base, al igual que en el período anterior, y fue remitida para este informe por el equipo de trabajo de Comuna¹¹.

Una fuente de consulta permanente es el Registro Nacional de Leyes y Decretos para todos los años del período. A partir de las normas allí compiladas es posible identificar hitos en la legislación que ha regido la actividad docente en la educación pública. También permite ubicar aumentos salariales, así como otros ajustes por inflación o por cambios de escalafón que han involucrado a la carrera funcional en la administración pública. La referencia a las regulaciones y leyes contenidas en este informe remiten a esta publicación.

⁹ De acuerdo a esta ley, los consejos comunican sus presupuestos a la Asamblea General antes del 30 de junio de cada ejercicio, especificando las afectaciones que haya previsto y el monto de diferentes rubros de gasto, de acuerdo a lo que establezca el Tribunal de Cuentas.

¹⁰ Estas compensaciones generales no eran relevantes en el salario base identificado en el Presupuesto hasta 1955.

¹¹ El equipo de trabajo de Comuna asesora, entre otros, a la Federación Nacional de Profesores de Secundaria y compartió los datos para este trabajo.

SALARIOS DOCENTES EN EDUCACIÓN PRIMARIA HASTA 1960

Las planillas presupuestales disponibles para enseñanza primaria hasta 1955 registran distintos tipos de cargo de maestro común y ayudante, distinguiendo el número de personas que se desempeñan en cada uno y sus respectivas remuneraciones. La categoría de ayudante corresponde a quienes ejercen sin título (de hecho, en promedio, hasta 1935 los maestros diplomados eran solo el 35% del total). Las retribuciones asignadas a maestros comunes y ayudantes variaban según trabajaran en Montevideo, en cada uno de los departamentos del interior o en campaña, según la cantidad de clases en cada escuela, según fueran interinos o efectivos, según ejercieran tareas de dirección o tareas especiales (jardín de infantes, escuelas de sordos, de adultos, en bibliotecas, en institutos de formación, etc.). Incluso, como consignan las Memorias de Instrucción Primaria de la década de 1920, hasta ese momento aún se discriminaba salarialmente entre hombres y mujeres¹².

Partiendo de esta variedad de información registrada en el presupuesto, el salario base asimilable a docentes grado 1 con 20 horas contemporáneos se estima suponiendo que aquellos cargos que concentraban más personal eran probablemente los correspondientes a los niveles iniciales de la carrera. Como resultado, entre 1904 y 1944 el salario corresponde al promedio de las retribuciones para maestro común y ayudante que reúnen la mayor cantidad de personal, tomando como ponderador el número de docentes de cada categoría. La fuente presupuestal disponible en 1955 ya remite exclusivamente a maestros comunes, distribuidos según diferentes dependencias y criterios. Aquí también el salario base promedio se estima a partir de la categoría que reúne la mayor cantidad de personas.

Para completar información faltante se recurrió a fuentes complementarias: el salario promedio de 1947 se obtuvo de la Ley n° 10.810 (1946) según el Registro Nacional de Leyes y Decretos y el de 1948, 1950 y 1958 de Memorias (CNE, 1951; CNEPyN, 1959). Vale aclarar que la ubicación de parte de la serie de Memorias de Instrucción/Enseñanza Primaria elaboradas por los inspectores y elevadas al Consejo Nacional de Enseñanza permitió interpretar los datos presupuestales y enriquecer la descripción sobre la situación de la educación primaria reflejada en los números.

Si bien el interés de este trabajo es estimar salarios base, la exploración de las fuentes permitió identificar el surgimiento de diferentes tipos de partidas especiales o compensaciones a modo de incentivo, que se sumarían al salario individual de cada docente. Aunque no se consideren para el cálculo del salario promedio, es interesante señalar que el reconocimiento económico por antigüedad aparece por ley en 1926 a través de la figura del “sueldo progresivo”. Se trata de un pago que otorgaba \$5 (de la época) a los primeros 5 años de servicio y se incrementaba a razón de \$5 por año en 6 progresiones hasta los 20 años de servicio. En ese entonces, \$5 equivalían a 7% del salario de un maestro grado 1.

En 1942, el pago por antigüedad (sueldo progresivo) pasó a otorgarse cada 4 años de servicio y se mantuvo en \$5 (6,3% del salario medio de un grado 1 de la época). Para 1953, la progresión cada 4 años aumentó a \$40, esto es 17,5% del salario promedio básico tomando

¹² Se consultaron Memorias de Instrucción/Enseñanza Primaria para los años 1911-1914, 1924, 1929, 1948-1950 y 1958.

1950 y 1955 (Ley n° 11.923). En 1957 la progresión cada 4 años alcanzó a \$50, equivalente a 15% del salario mensual (Ley n° 12.376).

No se encontraron referencias adicionales al monto de progresión adicionada a los salarios hasta que las retribuciones en primaria se equiparan a secundaria, de acuerdo al estatuto vigente (1965). A partir de 1986, con el Estatuto Docente se establece una estructura salarial dividida en siete grados, en la que se avanza en virtud de la antigüedad y, en caso de que lo solicite el docente, también a través de un concurso (INEEd, 2016).

Con relación al estímulo para la titulación, la Ley de Presupuesto de 1945 estableció un aumento mensual de \$30 para todos los maestros con título. A partir de 1955 casi todos los maestros ya contaban con titulación.

Otro aspecto tempranamente contemplado con retribuciones especiales remite al desempeño de la función docente en zonas de frontera. En la memoria de 1911-1914 se establece que el Presupuesto de 1912/1913 había mejorado “los sueldos de los maestros fronterizos, creyendo asegurar así para las respectivas escuelas el concurso de buenos maestros, que en otras condiciones no querían ir a ellas” (Inspección Nacional de Instrucción Pública, 1915, p. 72). La compensación especial para maestros rurales llegaría un tiempo después. Para estos, en la Memoria de 1929 se establecen bonificaciones de 10% sobre el sueldo respectivo, porcentaje que se ampliaba a medida que la escuela se alejaba de núcleos poblados (CNE, 1930).

La misma Memoria de 1929 recoge también compensaciones por “escuelas mal ubicadas” (por situarse en la frontera) o por tener otras dificultades (no se especifican). Además, quienes se desempeñaran en estos lugares podían presentarse a concursos de méritos para trasladarse a otras escuelas, aún sin cumplir los requisitos, y recibían un reconocimiento en el cómputo de años para su jubilación. Los porcentajes de compensación se fueron ajustando en adelante, pero giraron en torno a 10-15% sobre el sueldo base (CNE, 1930).

A modo de referencia, téngase en cuenta que las partidas especiales en la actualidad cubren aspectos como: presentismo (se reciben pagos trimestrales), permanencia en el aula y desempeño en escuelas que funcionan bajo la modalidad de tiempo completo o en contextos vulnerables. Además, a los incrementos salariales derivados de la antigüedad se suma una retribución adicional al sueldo por 25, 28 y 32 años de trabajo (Marconi y Lara, 2013).

SALARIO DOCENTE EN EDUCACIÓN SECUNDARIA HASTA 1960

La información presupuestal sobre educación secundaria entre 1904 y 1912 refleja la naturaleza híbrida de la institución, inserta en la Universidad de la República: el detalle de cargos y salarios en diferentes dependencias remite, básicamente, a catedráticos. Consistente con el camino hacia la autonomía (1935) y con el empuje de la educación media en el interior, desde 1916 el número de cargos de catedrático se fue diluyendo para dar lugar a la aparición de “profesores departamentales”.

Desde 1916, y a diferencia de lo que sucede en primaria, la asignación de recursos a educación secundaria comenzó a realizarse cada vez más a partir de montos globales. No obstante, hasta 1931 al menos la mención al cargo de profesor departamental mantuvo el detalle de número de personas y remuneración. También aparecieron los cargos de ayudante, jefe de laboratorio y preparador, aunque el número de personas adscriptas a cada categoría resulta reducido, dificultando la identificación de cargos, cantidad de personas contratadas, horas y salarios. De acuerdo a la Memoria de 1938, los salarios de cada cargo variaban según asignatura, horas efectivas, tamaño de las clases, grado o curso y localización geográfica (CES, 1939). Recién es posible ordenar las remuneraciones e identificar la dedicación mínima (unidad docente) con el escalafón docente, creado en 1947 y reglamentado en julio de 1949 (Ley n° 11.285)¹³. Allí se establecen 6 grados en la estructura docente: cada 5 años de antigüedad se avanzaba al siguiente (el grado 6 correspondía a 25 años o más de actividad).

Por lo tanto, para el período previo al escalafón la estimación del salario mensual requirió analizar la información recogida en el presupuesto junto a datos obtenidos de planillas de asignación salarial horaria en el CES (CES, 1939) y la incorporación de varios supuestos. A continuación se detallan los criterios adoptados:

(a) Para 1904 y 1909 los salarios corresponden a la asignación presupuestal otorgada a catedráticos, que eran la mayoría de profesores encargados de cursos en el momento y tenían sueldos fijos.

(b) Entre 1912 y 1928, al ritmo de la creación de liceos en el interior del país, surge y se expande la cantidad de cargos de profesor departamental, por lo tanto, es este el cargo cuyo salario se toma como referencia.

(c) Para la estimación entre 1931 y 1949 (inclusive) se considera el total de docentes del interior y de Montevideo relevado en el CES (CES, 1939) y el monto total asignado a las remuneraciones docentes, de acuerdo a los renglones presupuestales respectivos¹⁴. A partir de estos datos, se estima un promedio de salario mensual. El dato obtenido se coteja con el pago mensual a docentes contratados para algunas asignaturas y liceos mencionados en el CES (CES, 1939). En todos los casos se identifica que la remuneración por hora habría ascendido a \$15,83 de la época. Suponiendo que el escalón más bajo en términos de dedicación horaria es el que toma el escalafón de 1949 (10 horas), se arriba a un salario mensual de \$158,3. Una referencia adicional para verificar el monto salarial calculado es que la Ley n° 10.810 de octubre de 1946 establecía que el salario docente en secundaria correspondiente a 24 horas semanales (más del doble de la unidad docente calculada) tenía una remuneración de \$380: ello significa un salario por hora de \$15,83. Se asume que las 24 horas implican un máximo, ya que la escala establecida en el escalafón docente 3 años más tarde fija una carga horaria mínima semanal de 10 horas para un docente recién egresado y con hasta 5 años de servicio¹⁵. La misma ley también permite confirmar que el monto de

¹³ El Estatuto del Profesor se creó por Ley n° 10.973 en diciembre de 1947, pero el escalafón se reglamentó en julio de 1949 y esa es la fecha que se toma como referencia para el cálculo salarial.

¹⁴ El escalafón se reglamentó en julio de 1949, por lo que el salario que allí se fija se imputa a 1950.

¹⁵ La ley aseguraba al docente un mínimo de 8 horas semanales, por lo que incluso las 10 horas podrían estar sobreestimando la dedicación imputada. Sin embargo, se optó por mantener las 10 horas como referencia, ya que 8 horas resultaba un mínimo demasiado bajo de acuerdo a la Memoria de 1938 (CES, 1939).

salario base nominal para docentes de secundaria se habría mantenido invariante entre 1931 y 1949.

(d) El escalafón docente de 1949 asignó un salario de \$21 a un cargo docente con un mínimo de 10 horas (asimilable a un actual grado 1). Por entrar en vigencia a partir de agosto de 1949, este monto salarial se imputa al año 1950. En marzo de 1953 se determinó un aumento de \$4 para los grados 1 a 4 y de \$5 y \$6 pesos en los subsiguientes (Ley n° 11.923). Debido a que su aprobación fue a inicios de año, la cifra se asigna a 1953. El mismo criterio se adopta para el aumento fijado en enero de 1957, que según Ley n° 12.376 establecía que la retribución de grado 1 a partir de febrero fuera \$29 la hora, modificando el mínimo de dedicación a 15 horas. La misma ley previó para setiembre un aumento a \$32 para idéntica carga horaria, que se imputada a 1958.

Los cálculos entre 1940 y 1960 toman en cuenta todas las modificaciones en términos de cantidad de horas (unidad docente) y de precio de cada una.

En el período 1904-1955 la única compensación o pago especial identificado aparece en el estatuto de 1949. En él se establece que al salario fijado para cada uno de los 6 grados docentes debe agregarse un sueldo complementario (\$3 por hora) para profesores de segundo ciclo, de institutos normales y liceos nocturnos. Esta distinción continúa presente en las modificaciones del estatuto de 1953 y 1957.

En la actualidad se otorgan compensaciones por los siguientes conceptos: presentismo (pago trimestral, al igual que para primaria), titulación, ciclo de enseñanza media en que se dictan cursos, categoría del centro educativo (liceos departamentales, rurales, tiempo extendido) y algunos tipos de planes (2009 y 2012). También existen compensaciones especiales a los 25, 28 y 32 años de trabajo (INEEd, 2016).

SALARIO DOCENTE EN EDUCACIÓN TÉCNICA HASTA 1960

Para educación técnica se identifican datos sobre remuneraciones desde 1912. Al igual que con el resto de docentes, entre 1912 y 1926 la estimación del salario mensual para un grado 1 considera las categorías ocupacionales que concentraron mayor cantidad de personas entre diferentes tipos de cargo de profesor. Entre 1927 y 1947 y para 1955 se toma el salario promedio de profesores y maestros de taller.

Para el período 1948-1952 (en que no se dispone de datos presupuestales) no se identifican datos confiables. La Ley n° 10.810 de octubre de 1946 establecía que el sueldo para maestros de taller de la recientemente creada Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU) sería de \$165 por 34 horas semanales. Pese a que esta es la única referencia a una carga horaria en el período, no se considera que fuera de aplicación práctica. La razón es que la dedicación de 34 horas semanales es mayor a la que se estipularía años más tarde al adoptarse el Escalafón Docente de secundaria para la educación técnica (1953). Tampoco coincide con una mención anterior a docentes de UTU (Ley n° 11.490 de 1950), que fija aumentos que consideran como referencia una dedicación de 6 horas mensuales.

Como se mencionó, en marzo de 1953 los salarios docentes de UTU pasaron a regirse de acuerdo a la estructura de grados del Escalafón Docente de 1949 (Ley n° 11.285). Como resultado, la Ley n° 11.293 (marzo de 1953) fijó una escala salarial por la que un cargo de grado 1 en UTU con 15 horas de dedicación tendría una remuneración de \$17 la hora. Como puede observarse, la cantidad de horas mínima para docentes en educación técnica superaba la de secundaria (10 horas en 1953). Por tanto, aunque el pago por hora fuera menor que en secundaria, el monto horario permitía un acercamiento.

En enero de 1957 (Ley n° 12.376), la remuneración de grado 1 pasaría a \$29 la hora desde febrero y a \$32 la hora desde setiembre. Con esta disposición, la escala fijada igualaba a la de secundaria, salvo para el grado 6, en que esta última pagaba \$71 por hora y UTU \$56. La imputación de estos salarios (febrero y setiembre) se realiza a 1957 y 1958, respectivamente. Considerando la equiparación desde 1957, la serie a partir de 1960 se continúa con los datos de Corbo et al. (Corbo et al., 1989).

No se identificaron partidas especiales para docentes de enseñanza técnica. En la actualidad rigen incentivos por presentismo, titulación, tiempo extendido y antigüedad (25, 28 y 32 años) (INEEd, 2016).

COMPARACIÓN CON OTROS SALARIOS PÚBLICOS

A fin de dimensionar el salario docente en el marco de otras remuneraciones pagadas por la administración pública, se buscó dar cuenta del rango de salarios correspondiente a dependencias que fueran importantes generadoras de empleo o donde ese empleo tuviera un nivel de formación profesional asimilable en años de educación al de los docentes. Así, se considera el Ministerio de Salud Pública (MSP) y, dentro de esa dependencia, la remuneración de un cargo médico jefe de sala (que se supone presenta cierta experiencia) y de un practicante o nurse (ubicados en el mismo rango salarial, según el escalafón civil). También se identifican remuneraciones de oficiales de carrera del Ministerio de Defensa: rango superior (capitán de ejército), rango inicial de la carrera (alférez) y rango inferior (sargento).

Asimismo, se toma como una cota máxima la remuneración profesional en la Escribanía de Gobierno. Se trata de una oficina pequeña, ligada al asesoramiento legal de la Presidencia de la República, donde el personal es calificado y mucho más reducido que en cualquiera de las dependencias anteriores. Para todos los casos, se ha tenido en cuenta que las categorías de profesionales pudieran rastrearse a lo largo del siglo.

Pese a la fijación de estos criterios, la elaboración de series continuas y comparables con las remuneraciones docentes hasta 2010 se enfrentó a un obstáculo difícil de salvar: las compensaciones. Se trata de pagos realizados a los funcionarios del escalafón civil en forma general, decididos por el Poder Ejecutivo, que se suman a los incentivos particulares que se otorgan a cada empleado del sector público según su desempeño o antigüedad. El problema no se presenta hasta la década de 1960, ya que hasta entonces las compensaciones no incidían de forma significativa sobre los salarios base públicos (ni docentes ni no docentes).

Sin embargo, como fuera señalado, Corbo et al. (Corbo et al., 1989) reportan desde esa década un salario mensual docente compuesto por una remuneración base y compensaciones. Por lo tanto, para poder realizar comparaciones, los salarios calculados para otras funciones públicas desde 1960 también deberían incluirlas.

De acuerdo a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) la presencia de compensaciones elevó considerablemente el salario base público desde finales de la década de 1960. Estas compensaciones variaban por inciso presupuestal, tipo de ocupación, características de la tarea; cada dependencia podía establecerlo en diferentes momentos del año. En algunos casos, su monto se consideraba para el cálculo del montepío jubilatorio, pero en otros no.

En virtud de esta variedad de posibilidades y apoyándose en el recorrido del Registro Nacional de Leyes y Decretos, al cotejo de los datos de la OPP (OPP, 1971) y de la fuente presupuestal, los salarios de funcionarios públicos se estiman siguiendo los criterios que se describen a continuación. El cálculo se realiza hasta 1984, puesto que desde entonces los datos no permiten realizar supuestos aceptables sobre el nivel de las compensaciones para obtener salarios comparables a los del plantel docente.

En el caso de los salarios militares, hasta 1955 las remuneraciones de capitán, alférez y sargento se toman de los registros presupuestales. Entre 1961 y 1968 los salarios estipulados por ley se ajustan considerando el promedio de compensaciones en pesos relevadas para el inciso Defensa Nacional según la OPP (OPP, 1971). Se aplica el mismo monto de compensación para los 3 rangos salariales considerados.

Entre 1969 y 1971, se toma una compensación del 20%, que representa la conversión a porcentaje del monto global aplicado en el período anterior a la retribución asignada al oficial de mayor rango (capitán).

La Ley n° 14.252 (1/7/1974) estableció que el nivel salarial del personal militar (escalafón K de la función pública) se calculara tomando un coeficiente (específico para cada rango del mando militar) a aplicarse sobre el último nivel salarial establecido para el Escalafón Civil vigente. Para sumar las compensaciones al salario base, se toma como referencia el 25% del salario. El porcentaje corresponde a la mitad del premio por dedicación integral máxima, elevada en 5 puntos porcentuales por esta ley. Ambos criterios se aplican para estimar el salario entre 1974 y 1984.

En el caso del salario de otros funcionarios públicos, tal como se mencionara, la fuente presupuestal manejada hasta 1955 distingue salarios y cantidad de funcionarios según la dependencia del inciso presupuestal en que se desempeñaban. Además, a partir de la creación de un Escalafón Civil (1935), cada cargo se identificaba con un grado y categoría. Cada cambio de escalafón que se produjo hasta 1984 implica revisar la categorización para ubicar el rango salarial más ajustado a las características del personal seleccionado.

Para el caso de Escribanía de Gobierno se identifican salarios desde principios de siglo. Esto no es posible para cargos de médicos y nurses. La razón es que recién en 1935 la Asistencia Pública Nacional se estructuró como Ministerio de Salud Pública (MSP) e incorporó su

presupuesto al general del Estado. Dentro del MSP se toma como referencia el salario del personal del Hospital Maciel (el más antiguo de los registrados).

Con respecto a las compensaciones, hasta 1955 las remuneraciones mensuales se calculan solamente a partir de registros presupuestales, en los que no se asignaban compensaciones individuales (de hecho, se registraba un monto global por inciso destinado a este fin, sin distribuir). Entre 1961-1969, del mismo modo que con el personal militar, a partir de lo establecido por la OPP (OPP, 1971) se identifican promedios de compensación por inciso, como proporción del total del salario pagado y ese ratio se asigna a cada remuneración.

Las compensaciones entre 1971 y 1984 se fijan en un 20%, sujeto a la última cifra relevada por la OPP (OPP, 1971) y a que la máxima por dedicación total alcanzaba el 40% (Ley n° 12.803 de 1960). El criterio se basa en suponer que se asigna, en promedio, la mitad de esa compensación. Esta opción se mantiene hasta 1984, ya que no se cuenta con otra referencia legal que permita variar la asignación.

OTRAS FUENTES E INDICADORES

A fin de obtener otros salarios —de afuera de la Administración Central— que permitieran cotejar el nivel y evolución de las remuneraciones docentes públicas, este trabajo relevó otras fuentes de datos para el período 1986-2010. En el mismo sentido, para el período total se incluye información sobre gasto público total y por nivel educativo, producto interno bruto per cápita e indicadores sobre la evolución del salario real y nominal, público y privado. El Cuadro A.3.1 contiene el detalle de las fuentes.

CUADRO A.3.1
FUENTES UTILIZADAS

Datos	Fuentes
Costo de vida e índices salariales (1914-1931)	Acevedo, E. (1934). Anales históricos del Uruguay Tomo V. Montevideo: Casa A. Barreiro y Ramos. Acevedo, E. (1936). Anales históricos del Uruguay Tomo VI. Montevideo: Casa A. Barreiro y Ramos. Banco de la República Oriental del Uruguay. (s/f). Sinopsis económica y financiera del Uruguay. Montevideo.
Gasto público en educación por niveles, gasto público total y gasto público en remuneraciones por inciso	Azar, P., Bertino, M., Bertoni, R., Fleitas, S., García Repetto, U., Sanguinetti, C., ... Torrelli, M. (2009). ¿De quiénes, para quiénes y para qué? Las finanzas públicas de Uruguay en el siglo XX. Montevideo: Fin de Siglo. Contaduría General de la Nación, 2011. Ejecuciones Presupuestales 1961-2010. Contaduría General de la Nación (1979-2010). Rendiciones de Cuentas y Balances de Ejecución Presupuestal, Ministerio de Economía y Finanzas. Montevideo. Corbo, D., Menéndez, W., y Peri, A. (1989). La evolución del gasto público en educación en el Uruguay en el período 1961-1988. Montevideo. Memorias del Ministerio de Hacienda.
IPC 1870-2014	Base de datos del Grupo de Historia Económica, Instituto de Economía, FCEA-Universidad de la República e Instituto Nacional de Estadística.
Índice de Salario Nominal e Índice de Salario Real Público y Privado	Instituto Nacional de Estadística, datos en: http://www.ine.gub.uy/web/guest/ims-indice-medio-de-salarios
Salarios mensuales empleados en industria y servicios, costo de vida canasta de consumo (1908-1955)	Siniscalchi, S., y Willebald, H. (2018). XVIII World Economic History Congress. Functional distribution in Uruguay by GDP sectors 1908-2005: Winners and loser of distributional struggle. Boston. Millot, J., Silva, C., y Silva, L. (1973). El desarrollo industrial del Uruguay. De la crisis de 1929 a la posguerra. Montevideo: Instituto de Economía. Asociación de Bancos (varios años). Resumen de los principales aspectos de la actividad económica del Uruguay, Montevideo.
Salarios docentes estimados hasta 1960	CES. (1939). Memoria de Enseñanza Secundaria, 1938. Montevideo. CNE. (1930). Memoria de Instrucción Primaria presentada al Consejo Nacional de Enseñanza por su Presidente Eduardo Acevedo. Montevideo. CNE. (1951). Memoria de Enseñanza Primaria correspondiente a los años 1948, 1949 y 1950 presentada por su Presidente Luis Sampedro. Montevideo. CNEPyN. (1959). Memoria de Enseñanza Primaria y Normal en el Uruguay correspondiente al año 1958 presentada por su presidente Nicasio H. García. Montevideo. Contaduría General de la Nación (varios años). Presupuesto General de Gastos, Ministerio de Economía y Finanzas, Montevideo. Inspección Nacional de Instrucción Pública. (1915). Memoria del Inspector Nacional correspondiente a los años 1911 a 1914. Presentada a la Dirección General de Instrucción Pública y al Ministerio de Instrucción Pública por el Dr. Abel J. Pérez. Montevideo. Registro Nacional de Leyes y Decretos (varios años), publicación anual del Diario Oficial.
Salarios otros funcionarios públicos y legisladores	Contaduría General de la Nación (varios años). Presupuesto General de Gastos, Ministerio de Economía y Finanzas, Montevideo. OPP. (1971). Informe de salarios del Gobierno Central. Montevideo. Registro Nacional de Leyes y Decretos (varios años), publicación anual del Diario Oficial.
Salarios promedio ocupación principal (1986-2014)	Instituto de Economía, Encuesta Continua de Hogares empalmada (1986-2014).
Producto interno bruto y producto interno bruto per cápita	Bonino, N., Román, C., y Willebald, H. (2012). PIB y estructura productiva en Uruguay (1870-2011): Revisión de series históricas y discusión metodológica (N° DT 05/12). Recuperado de http://www.iecon.ccee.edu.uy/dt-05-12-pib-y-estructura-productiva-en-uruguay-1870-2011-revision-de-series-historicas-y-discusion-metodologica/publicacion/296/es/

ANEXO DEL CAPÍTULO 4



CUADRO A.4.1
DISTRIBUCIÓN DE MAESTROS POR CANTIDAD DE INASISTENCIAS SEGÚN SI SON DE INICIAL O PRIMARIA
EN PORCENTAJES
AÑO 2017

Faltas	Inicial	Primaria
0	14,8	18,7
1 a 5	11,9	12,6
6 a 10	21,6	21,6
11 a 15	17,1	16,1
16 a 20	10,7	9,7
más de 20	23,9	21,3

Fuente: elaboración propia a partir de registros administrativos del CEIP para el año 2017.

CUADRO A.4.2
PROMEDIO DE INASISTENCIAS SEGÚN SI ES MAESTRO DE INICIAL O PRIMARIA
AÑO 2017

Inicial	22
Primaria	20

Fuente: elaboración propia a partir de registros administrativos del CEIP para el año 2017.

CUADRO A.4.3
DISTRIBUCIÓN DE MAESTROS SEGÚN ESPECIALIDAD
EN PORCENTAJES
AÑO 2017

Inicial	20,5
Primaria	79,5

Fuente: elaboración propia a partir de registros administrativos del CEIP para el año 2017.

ANEXO DEL CAPÍTULO 5



CUADRO A.5.1
SITUACIÓN EDUCATIVA POR AÑO Y EDADES SIMPLES
 EN PORCENTAJES
 AÑO 2006 Y 2018

	2006				2018			
	Asiste sin rezago	Asiste con rezago	Está fuera del sistema educativo	Egresó	Asiste sin rezago	Asiste con rezago	Está fuera del sistema educativo	Egresó
3	46	0	54	0	75	0	25	0
4	77	0	23	0	94	0	6	0
5	95	0	5	0	99	0	1	0
6	99	0	1	0	99	0	1	0
7	87	13	0	0	93	7	0	0
8	80	20	0	0	90	10	0	0
9	74	26	0	0	84	16	0	0
10	70	30	0	0	83	17	1	0
11	68	32	0	0	79	20	1	0
12	64	34	2	0	83	16	1	0
13	60	35	5	0	77	20	3	0
14	59	32	10	0	70	26	4	0
15	49	31	20	0	61	30	9	0
16	42	31	27	0	51	34	15	0
17	30	31	37	1	35	41	23	2
18	3	35	46	15	4	37	35	25
19	0	24	52	24	0	22	42	36
20	0	15	56	29	0	14	46	40
21	0	9	59	32	0	10	49	41
22	0	8	60	33	0	7	49	44
23	0	7	61	32	0	6	51	43

Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de la Encuesta Continua de Hogares del INE.

CUADRO A.5.2
ASISTENCIA SUFICIENTE POR GRADO
 EN PORCENTAJES
 AÑOS 2007-2017

	Grado	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Inicial	3	59,1	62,6	48,1	60,4	62,8	59,6	62,1	63,9	63,9	60,8	57,8
	4	56,0	62,2	49,2	59,4	62,7	61,4	66,9	68,8	69,7	67,8	61,9
	5	62,1	67,6	57,0	65,5	69,0	67,3	72,2	74,1	76,5	73,8	67,6
Primaria	1°	85,9	88,4	83,0	87,5	89,3	88,3	86,4	86,6	87,6	87,1	81,8
	2°	90,3	91,7	86,6	90,5	92,1	91,5	90,0	90,2	90,2	90,4	85,5
	3°	91,2	92,7	88,6	91,6	93,1	92,7	91,4	91,3	91,2	91,6	87,0
	4°	91,7	93,1	89,3	92,3	93,2	93,1	91,1	92,0	91,9	92,5	87,9
	5°	92,6	92,9	89,7	92,7	93,9	93,6	91,5	92,2	92,2	93,1	88,9
	6°	95,1	95,1	91,8	94,6	95,1	94,7	91,8	92,2	92,2	93,2	89,5

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Monitor Educativo del CEIP.

ANEXO DEL CAPÍTULO 6



CUADRO A.6.1
ESTUDIANTES CON NECESIDADES EDUCATIVAS ESPECIALES EN LAS MUESTRAS DE ARISTAS PRIMARIA Y MEDIA
EN PORCENTAJES

	Tercero de primaria	Sexto de primaria	Tercero de media
Estudiantes con necesidades educativas especiales	7,6	5,5	4,2
Con diagnóstico	47	49	64
Diagnóstico en curso	2	1	0
Sin diagnóstico	51	50	23
Sin información	0	0	13

Fuente: elaboración propia a partir de información relevada en Aristas Primaria 2017 y Aristas Media 2018.

Nota: el porcentaje de estudiantes con necesidades educativas especiales corresponde al de este grupo dentro de la muestra de Aristas.

CUADRO A.6.2
DISTRIBUCIÓN DEL ESTADO DEL DIAGNÓSTICO SEGÚN CATEGORÍAS DE NECESIDAD EDUCATIVA ESPECIAL, PARA LOS ESTUDIANTES DE TERCERO DE PRIMARIA CON NECESIDADES EDUCATIVAS ESPECIALES
EN PORCENTAJES
AÑO 2017

Categoría	Con diagnóstico	Diagnóstico en proceso	Sin diagnóstico	% de estudiantes con necesidades educativas especiales
Trastornos del neurodesarrollo	78	1	21	15
Dificultades de aprendizaje	31	3	66	57
Discapacidad	78	1	21	12
Trastornos socioemocionales	55	3	42	5
Trastornos de la comunicación	55	0	45	5
Trastornos psicomotores	46	0	54	2
Enfermedades médicas	89	0	11	1
Vulnerabilidad familiar	10	0	90	2
No codificado	42	0	58	2
Total	47	2	51	100

Fuente: elaboración propia a partir de información relevada en Aristas Primaria 2017.

CUADRO A.6.3

DISTRIBUCIÓN DEL ESTADO DEL DIAGNÓSTICO SEGÚN CATEGORÍAS DE NECESIDAD EDUCATIVA ESPECIAL, PARA LOS ESTUDIANTES DE SEXTO DE PRIMARIA CON NECESIDADES EDUCATIVAS ESPECIALES

EN PORCENTAJES

AÑO 2017

Categoría	Con diagnóstico	Diagnóstico en proceso	Sin diagnóstico	% de estudiantes con necesidades educativas especiales
Trastornos del neurodesarrollo	62	3	34	13
Dificultades de aprendizaje	33	1	66	56
Discapacidad	78	0	22	16
Trastornos socioemocionales	72	0	28	5
Trastornos de la comunicación	56	0	44	2
Trastornos psicomotores	100	0	0	1
Enfermedades médicas	100	0	0	1
Vulnerabilidad familiar	11	0	89	2
No codificado	56	4	40	5
Total	48	1	50	100

Fuente: elaboración propia a partir de información relevada en Aristas Primaria 2017.

CUADRO A.6.4

DISTRIBUCIÓN DEL ESTADO DEL DIAGNÓSTICO SEGÚN CATEGORÍAS DE NECESIDAD EDUCATIVA ESPECIAL, PARA LOS ESTUDIANTES DE TERCERO DE MEDIA CON NECESIDADES EDUCATIVAS ESPECIALES

EN PORCENTAJES

AÑO 2018

Categoría	Con diagnóstico	En proceso	Sin diagnóstico	Sin información	% necesidades educativas especiales
Trastornos del neurodesarrollo	76	0	15	9	11
Dificultades de aprendizaje	58	0	27	15	52
Discapacidad	80	0	18	2	12
Trastornos socioemocionales	71	0	5	24	5
Trastornos de la comunicación	68	0	23	9	5
Trastornos psicomotores	92	0	8	0	3
Enfermedades médicas	75	0	0	25	4
Vulnerabilidad familiar	27	9	45	18	3
No codificado	40	0	47	13	4
Total	64	0	23	13	100

Fuente: elaboración propia a partir de información relevada en Aristas Media 2018.

Nota: el estado "sin información" refiere a aquellos estudiantes sobre los cuales el centro educativo no cuenta con información de si se encuentran o no diagnosticados.

CUADRO A.6.5

DISPONIBILIDAD DE MATERIALES PARA ESTUDIANTES CON NECESIDADES EDUCATIVAS ESPECIALES EN LOS CENTROS EDUCATIVOS DE PRIMARIA SEGÚN REGIÓN

EN PORCENTAJES

AÑO 2017

	Interior	Montevideo	Total
Sí, y es suficiente	5	8	6
Sí, pero es insuficiente	3	5	4
No se dispone de este tipo de material	93	87	91
Total	100	100	100

Fuente: elaboración propia a partir de información relevada en Aristas Primaria 2017.

CUADRO A.6.6

DISPONIBILIDAD DE MATERIALES PARA ESTUDIANTES CON NECESIDADES EDUCATIVAS ESPECIALES EN LOS CENTROS EDUCATIVOS DE MEDIA SEGÚN REGIÓN

EN PORCENTAJES

AÑO 2018

	Sur	Litoral oeste	Norte	Litoral sureste	Centro	Total
Sí, y es suficiente	12	10	19	13	2	12
Sí, pero es insuficiente	19	22	18	20	9	19
No se dispone de este tipo de material	70	69	63	67	89	69
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: elaboración propia a partir de información relevada en Aristas Media 2018.

ANEXO DEL CAPÍTULO 7



MODELOS

Se utilizan modelos jerárquicos lineales.

SEGREGACIÓN SOCIOECONÓMICA Y CULTURAL

En este caso se especifica un modelo nulo en el que la variable dependiente es el estatus socioeconómico y cultural de cada estudiante. El indicador considerado es el Índice de Correlación Intraclase (ICC), que también puede leerse como la proporción de varianza entre escuelas.

Modelo nulo:

$$\text{Nivel 1 (estudiantes):} \quad INSEYC_{ij} = \alpha_j + \epsilon_{ij}$$

$$\text{Nivel 2 (centros):} \quad \alpha_j = \gamma_0 + \mu_j$$

Donde, en el nivel 1 el $INSEYC_{ij}$ es el índice de nivel socioeconómico y cultural del estudiante i , que pertenece al centro j , α_j es el intercepto aleatorio asociado al centro j , y ϵ_{ij} es el error aleatorio para el estudiante i del centro j y se distribuye $N(0, \sigma^2)$. En el nivel 2, γ_0 es la media general del índice y μ_j es el componente aleatorio que depende de cada centro j y se distribuye $N(0, \tau_0)$

Luego de definido el modelo el ICC se calcula:

$$ICC = \frac{\tau_0}{(\tau_0 + \sigma^2)}$$

SEGREGACIÓN EN DESEMPEÑOS EDUCATIVOS

Se especifica un modelo nulo por cada variable de desempeño y grado. El indicador considerado es el ICC, que también puede leerse como la proporción de varianza entre escuelas. Fernández y Cardozo (2011) denominaron a este indicador como *diferenciación escolar*. Haretche (2019) lo denomina *segregación en desempeños*.

Modelo nulo:

$$\text{Nivel 1 (estudiantes):} \quad HAB_{ij} = \alpha_j + \epsilon_{ij}$$

$$\text{Nivel 2 (centros):} \quad \alpha_j = \gamma_0 + \mu_j$$

Donde, en el nivel 1 el HAB_{ij} es la habilidad del estudiante i que pertenece al centro j , es el intercepto aleatorio asociado al centro j y ϵ_{ij} es el error aleatorio para el estudiante i del centro j y se distribuye $N(0, \sigma^2)$. En el nivel 2 γ_0 es la media general del índice y μ_j es el componente aleatorio que depende de cada centro j y se distribuye $N(0, \tau_0)$.

Luego de definido el modelo el ICC se calcula:

$$ICC = \frac{\tau_0}{(\tau_0 + \sigma^2)}$$

INEQUIDAD

Se especifican cuatro modelos jerárquicos lineales (uno para cada área y grado) en donde la variable dependiente es el desempeño y se incorpora el estatus socioeconómico de los estudiantes en el nivel 1 y el contexto sociocultural del centro en el nivel 2. Como indicadores de inequidad se consideran:

- el coeficiente de correlación asociado al estatus socioeconómico
- el coeficiente de correlación asociado al contexto sociocultural del grupo de pares.

Modelo nulo:

$$\text{Nivel 1 (estudiantes):} \quad HABC_{ij} = \alpha_j + \beta_1 INSEYC_i + \epsilon_{ij}$$

$$\text{Nivel 2 (centros):} \quad \alpha_j = \gamma_0 + \beta_2 INSEYC_j + \mu_j$$

Donde, en el nivel 1 el $HABC_{ij}$ es la habilidad del estudiante i que pertenece al centro j , α_j es el intercepto aleatorio asociado al centro j , $INSEYC_i$ es el nivel sociocultural del individuo i (centrada en el $INSEYC$ del grupo), β_1 el coeficiente el nivel sociocultural del individuo y ϵ_{ij} es el error aleatorio para el estudiante i del centro j y se distribuye $N(0, \sigma^2)$. En el nivel 2, γ_0 es la media general del índice, $INSEYC_j$ es el nivel sociocultural del centro j , β_2 el coeficiente el nivel sociocultural del grupo y μ_j es la componente aleatoria que depende de cada centro j y se distribuye $N(0, \tau_0)$. Los parámetros β_1 y β_2 son estimados por máxima verosimilitud.

RESULTADOS

CUADRO A.7.1

DISTRIBUCIÓN DE LA VARIANZA DEL ESTATUS SOCIOECONÓMICO Y CULTURAL DE LOS ESTUDIANTES E ÍNDICE DE CORRELACIÓN INTRACLASE (ICC)

AÑO 2017

	Tercer año	Sexto año
Intercepto	0,0613	0,0689
Varianza L2	0,4376	0,4105
Varianza L1	0,3307	0,3122
Varianza Total	0,7684	0,7227
ICC	0,5696	0,5680

Fuente: Aristas Primaria 2017.

CUADRO A.7.2

DISTRIBUCIÓN DE LA VARIANZA DEL DESEMPEÑO DE LOS ESTUDIANTES E ÍNDICE DE CORRELACIÓN INTRA CLASE (ICC)

AÑO 2017

	Coficiente	Varianza	Desvío estándar	t	p
Tercer año matemática					
Intercepto	274,1239461	1,60087219	1,26525578	216,65	0
Varianza L2	1275,97931	NA	NA	NA	NA
Varianza L1	1911,791609	NA	NA	NA	NA
Varianza Total	3187,770919	NA	NA	NA	NA
ICC	0,400273214	NA	NA	NA	NA
Tercer año lectura					
Intercepto	276,2017537	1,59028729	1,26106593	219,02	0
Varianza L2	1093,194569	NA	NA	NA	NA
Varianza L1	1979,373105	NA	NA	NA	NA
Varianza Total	3072,567674	NA	NA	NA	NA
ICC	0,35579186	NA	NA	NA	NA
Sexto año matemática					
Intercepto	283,9973438	1,43610821	1,19837732	236,98	0
Varianza L2	873,0863701	NA	NA	NA	NA
Varianza L1	1909,758363	NA	NA	NA	NA
Varianza Total	2782,844733	NA	NA	NA	NA
ICC	0,313738801	NA	NA	NA	NA
Sexto año lectura					
Intercepto	284,2905039	1,36569484	1,16862947	243,27	0
Varianza L2	690,4595441	NA	NA	NA	NA
Varianza L1	2034,068698	NA	NA	NA	NA
Varianza Total	2724,528242	NA	NA	NA	NA
ICC	0,253423522	NA	NA	NA	NA

Fuente: Aristas Primaria 2017.

CUADRO A.7.3

RELACIÓN ENTRE EL DESEMPEÑO Y LA EQUIDAD EN CADA GRADO Y ÁREA

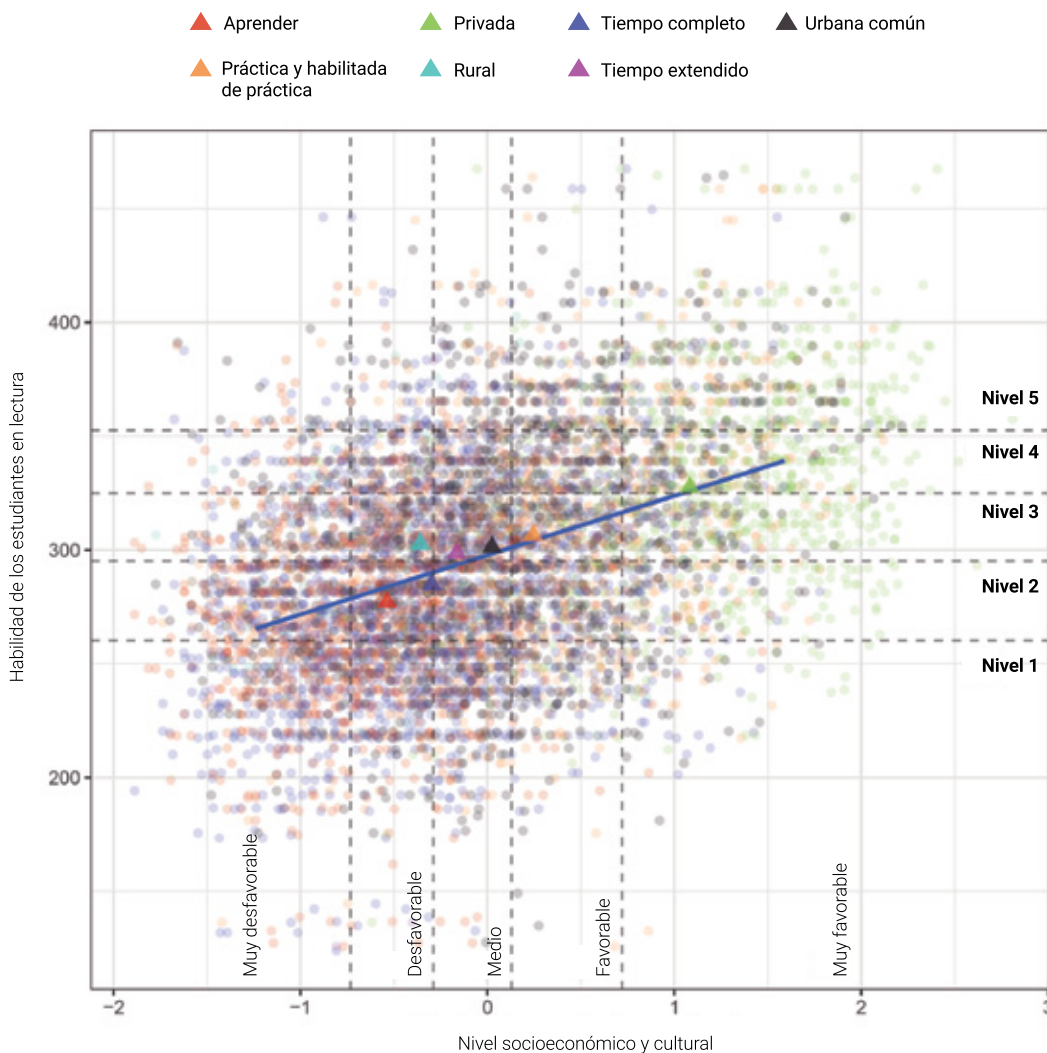
AÑO 2017

	Coficiente	Varianza	Desvío estándar	t	p
Tercer año matemática					
Intercepto	295,2	0,8067791	0,89820883	328,68	0,000
b1 INSEYC estudiante	19,7	0,62073949	0,78787022	25,02	0,000
b1 INSEYC centro	32,1	3,10962356	1,76341248	18,22	0,000
Varianza L2	166,9	NA	NA	NA	NA
Varianza L1	1785,7	NA	NA	NA	NA
Varianza Total	2485,8	NA	NA	NA	NA
ICC	0,085	NA	NA	NA	NA
Tercer año lectura					
Intercepto	295,5	0,68459936	0,8274052	357,09	0,000
b1 INSEYC estudiante	18,9	0,64354715	0,80221391	23,53	0,000
b1 INSEYC centro	31,1	2,45727853	1,5675709	19,85	0,000
Varianza L2	134,5	NA	NA	NA	NA
Varianza L1	1865,7	NA	NA	NA	NA
Varianza Total	2498,4	NA	NA	NA	NA
ICC	0,067	NA	NA	NA	NA
Sexto año matemática					
Intercepto	299,5	0,75666459	0,86986469	344,28	0,000
b1 INSEYC estudiante	18,1	0,64098033	0,80061247	22,57	0,000
b1 INSEYC centro	33,3	2,7623313	1,66202626	20,04	0,000
Varianza L2	156,8	NA	NA	NA	NA
Varianza L1	1810,2	NA	NA	NA	NA
Varianza Total	2494,9	NA	NA	NA	NA
ICC	0,080	NA	NA	NA	NA
Sexto año lectura					
Intercepto	298,2	0,60608327	0,7785135	383,01	0,000
b1 INSEYC estudiante	18,6	0,67624702	0,8223424	22,64	0,000
b1 INSEYC centro	29,3	1,99571084	1,4126963	20,75	0,000
Varianza L2	112,8	NA	NA	NA	NA
Varianza L1	1929,6	NA	NA	NA	NA
Varianza Total	2478,4	NA	NA	NA	NA
ICC	0,055	NA	NA	NA	NA

Fuente: Aristas Primaria 2017.

GRÁFICO A.7.1

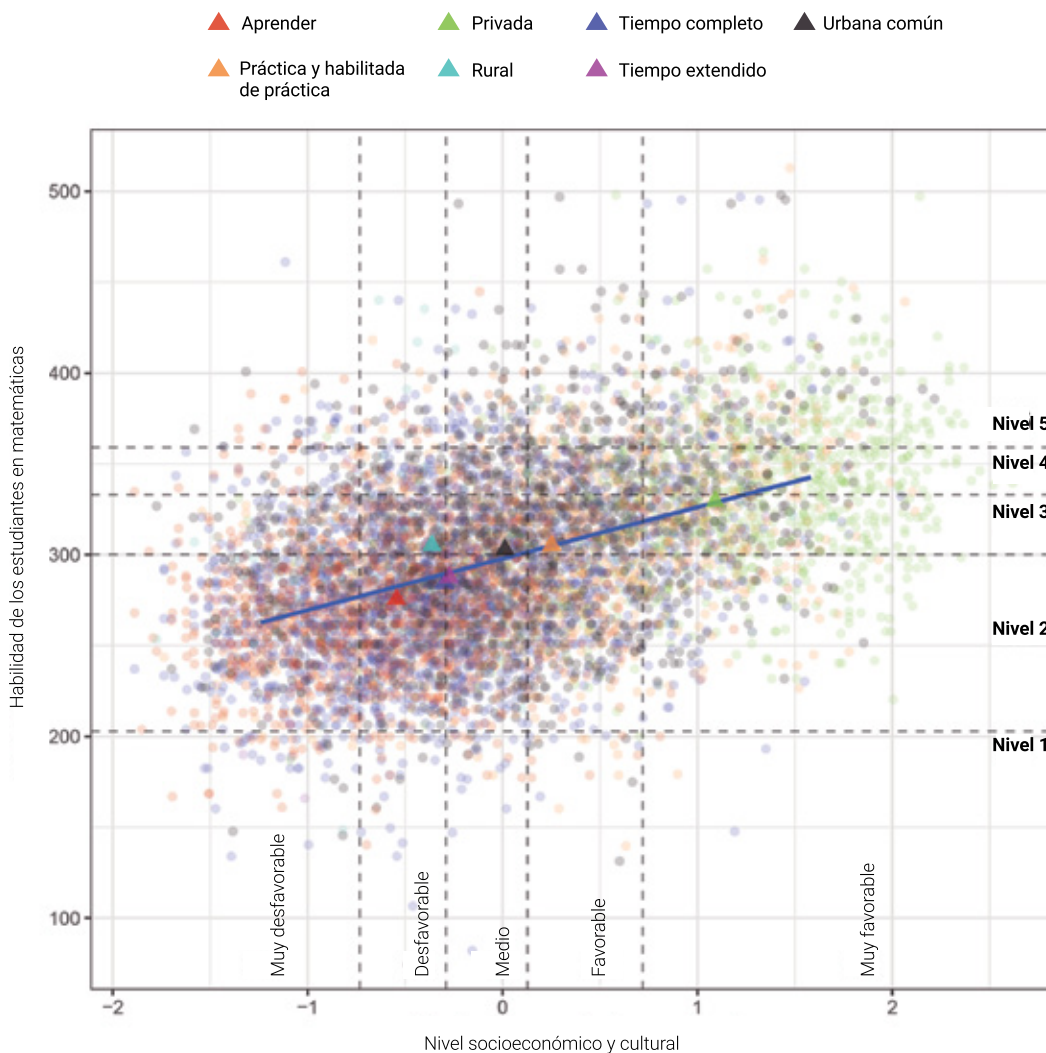
DISTRIBUCIÓN DEL PUNTAJE DE LOS ESTUDIANTES DE LECTURA DE TERCER AÑO SEGÚN EL ESTATUS SOCIOECONÓMICO Y CULTURAL DE ORIGEN SEGÚN TIPO DE ESCUELA AÑO 2017



Fuente: Aristas Primaria 2017.

GRÁFICO A.7.2

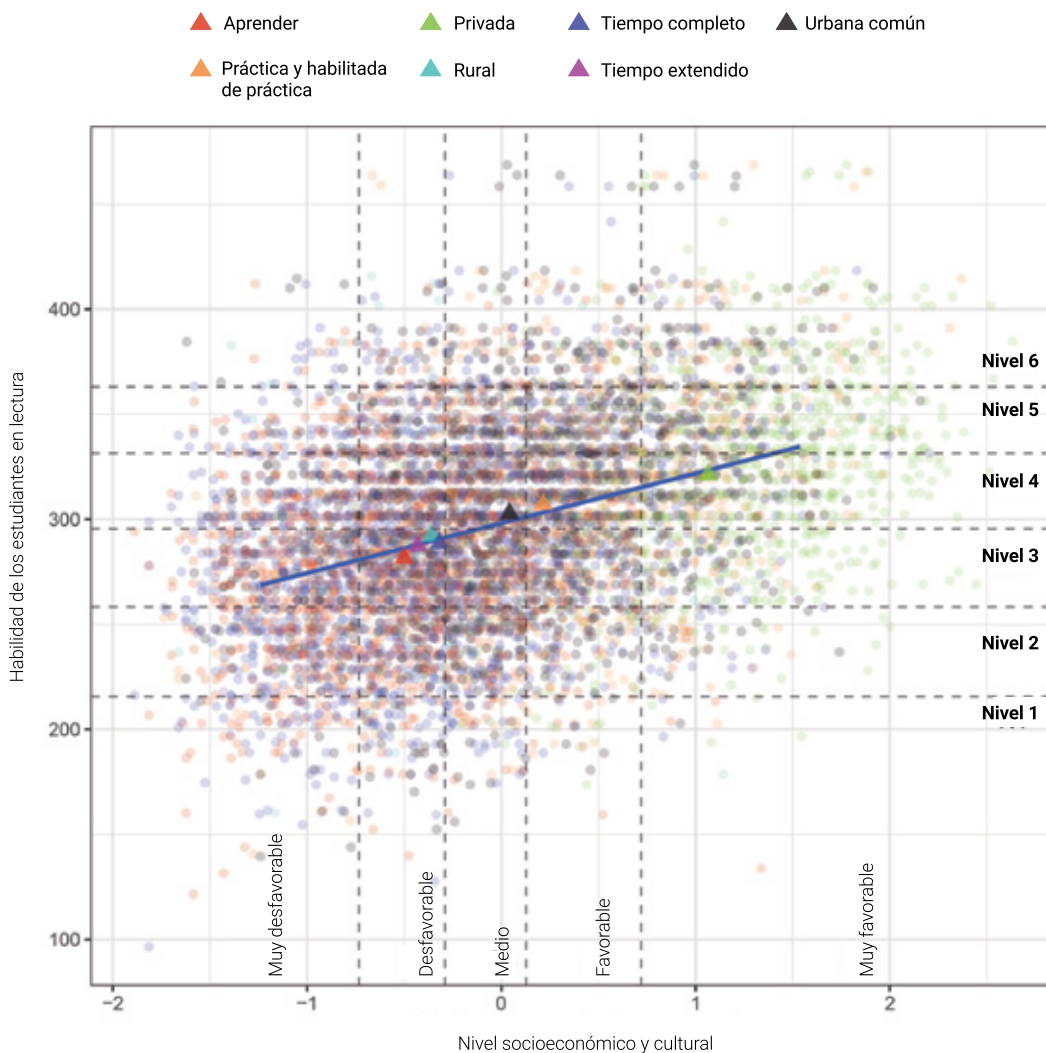
DISTRIBUCIÓN DEL PUNTAJE DE LOS ESTUDIANTES DE MATEMÁTICA DE TERCER AÑO SEGÚN EL ESTATUS SOCIOECONÓMICO Y CULTURAL DE ORIGEN SEGÚN TIPO DE ESCUELA AÑO 2017



Fuente: Aristas Primaria 2017.

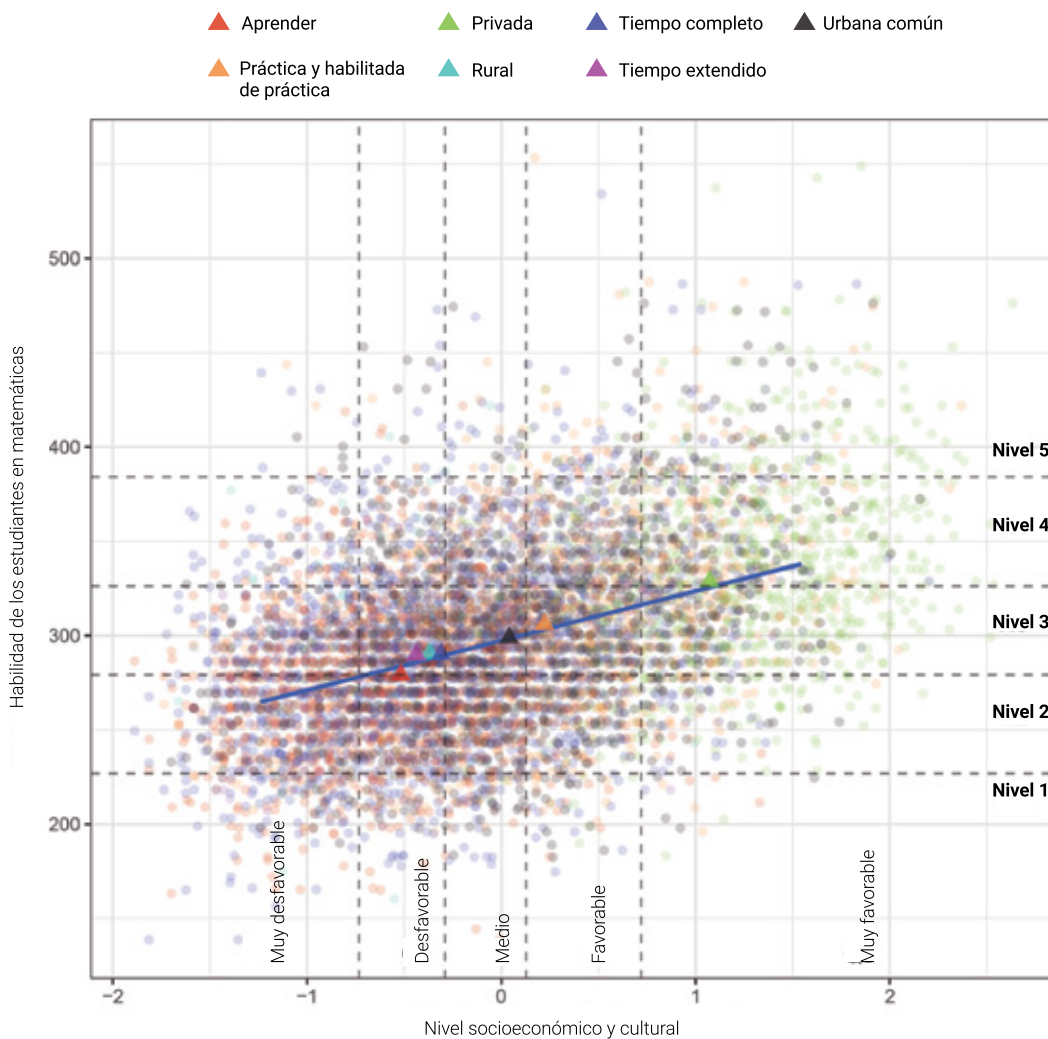
GRÁFICO A.7.3

DISTRIBUCIÓN DEL PUNTAJE DE LOS ESTUDIANTES DE LECTURA DE SEXTO AÑO SEGÚN EL ESTATUS SOCIOECONÓMICO Y CULTURAL DE ORIGEN SEGÚN TIPO DE ESCUELA AÑO 2017



Fuente: Aristas Primaria 2017.

GRÁFICO A.7.4
DISTRIBUCIÓN DEL PUNTAJE DE LOS ESTUDIANTES DE MATEMÁTICA DE SEXTO AÑO SEGÚN EL ESTATUS SOCIOECONÓMICO Y CULTURAL DE ORIGEN SEGÚN TIPO DE ESCUELA
 AÑO 2017



Fuente: Aristas Primaria 2017.

CUADRO A.7.4
PUNTOS DE CORTE DE LOS NIVELES DE DESEMPEÑO

	Matemática tercer año	Lectura tercer año	Matemática sexto año	Lectura sexto año
Nivel 1 - nivel 2	203,42	259,65	227,68	216,20
Nivel 2 - nivel 3	298,91	294,11	278,21	258,02
Nivel 3 - nivel 4	331,18	323,45	323,66	294,41
Nivel 4 - nivel 5	356,70	350,65	379,50	329,55
Nivel 5 - nivel 6				360,61

Fuente: Aristas Primaria 2017.

CUADRO A.7.5
VARIANZA ENTRE ESCUELAS

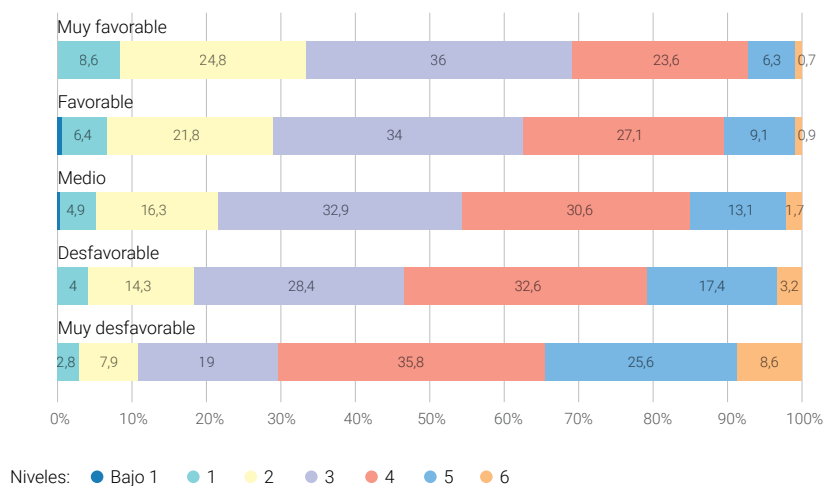
Tercer año matemática	
Modelo nulo	
Proporción de varianza entre escuelas	40,0
Modelo condicional (ESCS y ESCS escuela)	
Proporción de varianza entre escuelas	6,7
% de reducción de la varianza	83
Tercer año lectura	
Modelo nulo	
Proporción de varianza entre escuelas	35,6
Modelo condicional (ESCS y ESCS escuela)	
Proporción de varianza entre escuelas	5,4
% de reducción de la varianza	85
Sexto año matemática	
Modelo nulo	
Proporción de varianza entre escuelas	31,4
Modelo condicional (ESCS y ESCS escuela)	
Proporción de varianza entre escuelas	6,3
% de reducción de la varianza	80
Sexto año lectura	
Modelo nulo	
Proporción de varianza entre escuelas	25,3
Modelo condicional (ESCS y ESCS escuela)	
Proporción de varianza entre escuelas	4,6
% de reducción de la varianza	82

Fuente: Aristas Primaria 2017.

ANEXO DEL CAPÍTULO 8

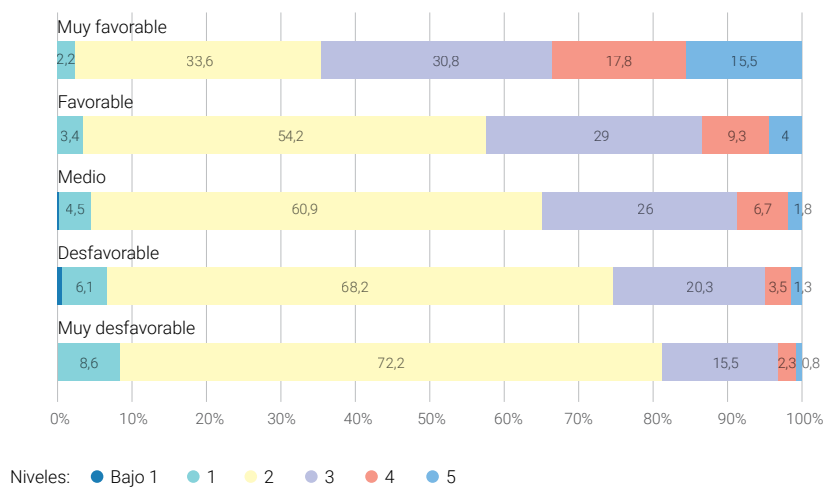


GRÁFICO A.8.1
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE ESTUDIANTES EN CADA NIVEL DE DESEMPEÑO EN LECTURA SEGÚN ESTATUS SOCIOECONÓMICO Y CULTURAL DE ORIGEN
 AÑO 2018



Fuente: Aristas Media 2018.

GRÁFICO A.8.2
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE ESTUDIANTES EN CADA NIVEL DE DESEMPEÑO EN MATEMÁTICA SEGÚN ESTATUS SOCIOECONÓMICO Y CULTURAL DE ORIGEN
 AÑO 2018



Fuente: Aristas Media 2018.

TABLA A.8.1
NIVELES DE DESEMPEÑO EN LECTURA EN TERCERO DE EDUCACIÓN MEDIA

Dimensión	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3	Nivel 4	Nivel 5	Nivel 6
Lectura literal	Reconocen elementos básicos de la situación de enunciación que aparecen destacados.	Reconocen elementos básicos de la situación de enunciación en textos que presentan información lineal.	Reconocen elementos básicos de la situación de enunciación en textos que presentan información de modo no lineal.			
	Localizan información explícita y visible que aparece en lugares destacados del texto.	Localizan información explícita en distintas partes del texto, en textos que presentan diferentes formatos.	Localizan información explícita ubicada en distintas partes del texto y que compite con otra de contenido cercano.	Localizan información explícita que compite con otra de contenido cercano y que se presenta con puntuación y sintaxis complejas.		
	Reconocen la progresión temática evolutiva o lineal a partir de elementos cohesivos.		Reconocen la progresión temática derivada en textos de estudio.	Reconocen la progresión temática en textos con puntuación y sintaxis complejas.		
Lectura inferencial	Reconocen palabras de uso cotidiano por su significado (campos semánticos y sinónimos).	Deducen el significado de palabras o de expresiones (incluso con sentido figurado) de uso frecuente a partir del contexto.	Deducen el significado de palabras o expresiones poco frecuentes en textos de estudio.	Deducen el significado de palabras o expresiones poco frecuentes a partir de un contexto disciplinar.	Infieren relaciones léxicas y semánticas de términos especializados a partir de la valoración de información contextual poco visible.	
	Relacionan datos o sucesos en diferentes formatos cuando la relación que aparece es evidente.	Infieren datos o sucesos en diferentes formatos a partir de información explícita e implícita.	Infieren datos o sucesos en diferentes formatos y entablan relaciones entre ellos.	Infieren y jerarquizan datos o sucesos diseminados a lo largo del texto y que aparecen en diferentes formatos y entablan relaciones entre ellos.	Infieren y valoran datos o sucesos diseminados a lo largo del texto y que aparecen en diferentes formatos y entablan relaciones entre ellos.	
	Resumen el asunto general del texto cuando el tema aparece destacado.	Resumen el asunto general del texto a partir de diferentes informaciones (varias ideas que se integran al resumen, subtítulos que compiten).	Resumen la idea principal del texto, identifican ideas secundarias y elaboran conclusiones.	Resumen el tema abstracto del texto y elaboran conclusiones a partir de pocos indicios.		
		Ordenan y sintetizan eventos o sucesos abstractos a partir de inferencias sencillas.		Interpretan y valoran hechos, situaciones o conceptos que plantea el texto.	Interpretan y valoran los hechos, situaciones o conceptos sutiles o aludidos que plantea el texto.	
			Interpretan el significado de figuras retóricas de uso común a partir del contexto.	Interpretan el significado de figuras retóricas complejas (comparaciones, metáforas) a partir de un contexto específico.	Interpretan el significado de figuras retóricas de funcionamiento específico en un texto a partir de múltiples asociaciones funcionales.	Infieren y evalúan información implícita que está incrustada (ej.: figuras retóricas con efectos complejos) en un lugar específico del texto a partir de una interpretación global y de conocimiento disciplinar.
	Reconocen la intencionalidad narrativa, descriptiva, argumentativa o expositiva cuando es canónica.	Reconocen la intencionalidad narrativa, descriptiva, argumentativa o expositiva a partir de rasgos estructurales.	Reconocen la intencionalidad narrativa, descriptiva, argumentativa o expositiva cuando hay varias secuencias que compiten entre sí.	Reconocen la intencionalidad predominante en textos con secuencias e información muy competitiva.		
	Relacionan información implícita de los enunciados y párrafos a nivel local cuando esta trata un único tema.	Relacionan información implícita de los enunciados y párrafos a nivel local.	Relacionan información implícita (relaciones lógicas y de sentido) de los enunciados y párrafos a nivel local y global.	Reconocen y relacionan información implícita (ambigüedades e ideas contrarias) a nivel local y global.	Relacionan información implícita de los enunciados y párrafos a partir de escasos indicios o pistas sutiles.	Infieren y jerarquizan conceptos e información especializada y que compite fuertemente con otra a partir de una interpretación del texto (ej.: discriminan argumentos pertinentes al tema).
Lectura crítica		Establecen una correlación entre el estilo y el contenido de un texto a partir de información explícita (léxico, estructura, indicios concretos).	Establecen una correlación entre el estilo y el contenido de un texto a partir del conocimiento del mundo.	Establecen una correlación entre el estilo y el contenido de un texto a partir del conocimiento curricular.	Relacionan y valoran recursos estilísticos, textuales y pragmáticos (ej.: intensificación, ironía) con contenidos implícitos vinculados a información sociocultural especializada.	
		Reconocen la postura del enunciador y otros elementos complejos de la enunciación (destinatario, opiniones expresadas con transparencia) a partir de información explícita e inferencias sencillas.	Reconocen la posición del enunciador del texto a partir de supuestos o implícitos (valoraciones, opiniones implícitas).	Reconocen la posición del enunciador del texto a partir de supuestos e implicaciones ideológicas.	Caracterizan múltiples puntos de vista y lo relacionan con posturas ideológicas presentes implícitamente en el texto.	Evalúan múltiples puntos de vista presentes implícitamente en el texto a partir de información ambigua o que maneja contradicciones.
			Identifican la interdiscursividad presente en el texto a partir del conocimiento del mundo.	Identifican la polifonía y la intertextualidad a partir del conocimiento curricular.	Identifican y evalúan la polifonía e intertextualidad a partir de información sociocultural especializada.	

TABLA A.8.2
NIVELES DE DESEMPEÑO EN MATEMÁTICA EN TERCERO DE EDUCACIÓN MEDIA

Bloque temático	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3	Nivel 4	Nivel 5
Aritmética	Reconocen el opuesto de un número entero.	Ordenan números enteros. Reconocen el opuesto y el valor absoluto de un número racional.	Reconocen representaciones de números racionales en distintos registros. Argumentan sobre la equivalencia de fracciones.		
		Reconocen aplicaciones de las propiedades de las operaciones entre números racionales. Realizan operaciones combinadas entre números enteros o entre decimales, que implican adición, sustracción, multiplicación y división.	Realizan operaciones combinadas entre números enteros, incluyendo potencias, y operaciones combinadas entre fracciones.	Realizan operaciones combinadas entre números racionales que están escritos en distinto registro.	
		Resuelven situaciones simples de proporcionalidad directa.	Resuelven situaciones que conllevan varios pasos usando proporcionalidad directa.		
			Argumentan sobre relaciones entre múltiplos y divisores.		
Estadística	Extraen información explícita de un listado de datos, tablas y gráficos sencillos.	Extraen información implícita sencilla relacionando gráficos y tablas. Calculan la cantidad de elementos de un conjunto de datos presentados en un gráfico.	Extraen información implícita relacionando gráficos y tablas.	Interpretan información estadística que requiere el análisis conjunto de gráficos y tablas.	Interpretan información estadística implicando el análisis conjunto de gráficos, tablas y medidas de tendencia central.
			Calculan la media aritmética a partir de un listado de datos y obtienen la moda.		Calculan la media aritmética a partir de un gráfico, la mediana a partir de una tabla y el rango de un conjunto de datos. Interpretan el significado de medidas de tendencia central, cómo pueden variar al modificarse los datos y establecen relaciones usando sus propiedades.
		Relacionan distintas formas de presentar datos estadísticos (tabla de frecuencias, conjunto de datos, gráfico).	Reconocen formatos de presentación y de organización de datos estadísticos que favorecen su correcta interpretación.		
Geometría	Reconocen posiciones relativas entre rectas y cantidad de caras de prismas.	Reconocen triángulos congruentes.		Reconocen líneas y puntos notables en triángulos.	Reconocen triángulos semejantes. Resuelven situaciones apelando a las propiedades de líneas y puntos notables de triángulos.
		Describen paralelogramos usando sus propiedades.	Relacionan un paralelogramo y la mediatriz de un segmento con un respectivo programa de construcción.	Describen figuras planas y prismas usando sus propiedades. Interpretan propiedades de triángulos y rectángulos a partir de relaciones entre sus elementos. Resuelven situaciones que implican la interpretación de propiedades de prismas y pirámides, vinculadas a la forma y cantidad de sus caras.	Reconocen propiedades de figuras del espacio. Reconocen y aplican distintos criterios de clasificación de figuras apelando a sus propiedades. Interpretan propiedades de cuadriláteros a partir de las relaciones entre sus elementos. Resuelven situaciones que implican la interpretación conjunta de propiedades de figuras planas y del espacio para el reconocimiento de secciones planas.
		Relacionan dos representaciones de una figura del espacio (descripción, nombre, perspectiva, desarrollos).			
		Reconocen centro o ejes de simetría en figuras planas e identifican situaciones de simetría axial.	Reconocen propiedades del centro o del eje de simetría de una figura plana. Aplican propiedades de las simetrías para resolver situaciones sencillas. Relacionan una figura plana con su imagen a través de una simetría axial o central.	Relacionan una figura plana con su imagen a través de una traslación.	Elaboran argumentos usando propiedades de las isometrías.
Medida		Reconocen la propiedad de la suma de ángulos interiores de un triángulo y que los ángulos opuestos de un paralelogramo son iguales.	Reconocen propiedades sobre ángulos, vinculadas a polígonos y a posiciones relativas entre rectas en el plano, y las aplican para su cálculo.	Reconocen y aplican propiedades de figuras geométricas planas vinculadas a lados y ángulos.	Reconocen relaciones entre las medidas de los lados y las amplitudes de los ángulos de un triángulo rectángulo.
				Aplican simultáneamente distintas propiedades de figuras planas para el cálculo de amplitudes angulares.	Aplican razones trigonométricas para calcular medidas de lados y amplitudes angulares en triángulos rectángulos.
				Aplican el teorema de Pitágoras para calcular la medida de la hipotenusa en triángulos rectángulos.	Resuelven situaciones que involucran el uso del teorema de Pitágoras y propiedades de figuras planas. Elaboran argumentos usando el teorema de Pitágoras.
			Toman decisiones que involucran la comparación y aproximación de volúmenes.		Establecen relaciones de dependencia entre el área y volumen de una figura.
Probabilidad		Dada la probabilidad de un suceso en lenguaje natural, la expresan numéricamente. Relacionan sucesos definidos por comprensión y extensión.	Reconocen el espacio muestral de una situación aleatoria simple.		
		Reconocen si un suceso es imposible o seguro.	Reconocen el grado de posibilidad de ocurrencia de un suceso y entre varios cuál tiene mayor o menor probabilidad de ocurrir. Reconocen situaciones aleatorias en las que los resultados posibles son equiprobables.		
			Obtienen la fracción que representa la probabilidad de un suceso, a partir de su frecuencia de ocurrencia o a partir del cociente entre el número de casos favorables y el total de casos posibles (Laplace).	Obtienen la probabilidad de un suceso.	Toman decisiones utilizando la probabilidad de sucesos. Argumentan sobre la probabilidad de un suceso usando sus propiedades básicas.
Álgebra		Continúan secuencias numéricas a partir de un patrón dado.	Expresan algebraicamente situaciones provenientes de contextos geométricos. Expresan algebraicamente situaciones provenientes de contextos sociales, que se pueden modelizar utilizando funciones y ecuaciones de primer grado.	Expresan algebraicamente situaciones provenientes de contextos sociales, que se pueden modelizar utilizando ecuaciones de segundo grado y sistemas de dos ecuaciones lineales con dos incógnitas.	Expresan algebraicamente situaciones provenientes de contextos matemáticos, que se pueden modelizar utilizando funciones lineales, ecuaciones de primer y segundo grado y sistemas de dos ecuaciones lineales con dos incógnitas.
		Calculan el valor numérico de expresiones algebraicas de una variable y de primer grado.	Calculan valores numéricos de expresiones algebraicas, y realizan adiciones y sustracciones entre ellas.	Realizan operaciones entre expresiones algebraicas.	
		Relacionan un punto en el plano con sus coordenadas cartesianas.	Reconocen la expresión analítica y el gráfico de una función lineal. Relacionan la representación gráfica y la tabla de valores de una función lineal.	Relacionan la expresión analítica con la tabla de valores o con la representación gráfica de una función lineal. Analizan e interpretan el modelo de la función lineal con relación a la situación social que modeliza.	Analizan e interpretan el modelo de la función lineal con relación a la situación que modeliza.
		Resuelven ecuaciones de primer grado del tipo $ax+b=cx+d$, con solución entera.	Resuelven ecuaciones de primer grado con solución racional y situaciones contextualizadas sencillas a partir de la expresión algebraica de una función lineal.	Validan la solución de una ecuación de primer grado en relación con la situación que modeliza. Identifican el conjunto solución de una ecuación de segundo grado y el de un sistema de dos ecuaciones lineales con dos incógnitas. Interpretan las soluciones de una ecuación de segundo grado y la solución de un sistema de dos ecuaciones lineales con dos incógnitas, en relación con la situación que modeliza.	Argumentan sobre la validez del conjunto solución de ecuaciones de primer y segundo grado y de sistemas de dos ecuaciones lineales con dos incógnitas, en relación con la situación que modeliza.

BIBLIOGRAFÍA DE ANEXOS



AGEV-OPP. (2013a). *Intervención Plan 2012 Ciclo Básico Nocturno Estudiantes Extraedad (15 a 20 años)*. Montevideo.

AGEV-OPP. (2013b). *Plan 2009 del Ciclo Básico para jóvenes, adultos y estudiantes con condicionamientos laborales y/o de salud*. Montevideo.

ANEP. (2014). *Universalización de la Educación Media Rural*. Recuperado de http://www.anep.edu.uy/anep-old/phocadownload/Publicaciones/UEMR/EMR___informe_final_mayo2014.pdf

ANEP. (2016). *Relevamiento de características socioculturales de las escuelas públicas del CEIP*. Recuperado de http://observatorio.anep.edu.uy/images/documentos/relevamientos/Relevamiento_de_Características_Socioculturales_CEIP_2015.pdf

ANEP. (2017). *Rendición de cuentas 2016*. Recuperado de <http://www.anep.edu.uy/anep-old/phocadownload/Presupuestosyrendiciones/RCEBEP-2016/tomo i.pdf>

CES. (s. f.). *Extensión del tiempo pedagógico* (p. 18). p. 18. Recuperado de https://www.ces.edu.uy/files/Planes y programas/tiempo extendido/Doc_en_profundidad_de_TC_y_TE.pdf

CES. (1939). *Memoria de Enseñanza Secundaria, 1938*. Montevideo.

CNE. (1930). *Memoria de Instrucción Primaria presentada al Consejo Nacional de Enseñanza por su Presidente Eduardo Acevedo*. Montevideo.

CNE. (1951). *Memoria de Enseñanza Primaria correspondiente a los años 1948, 1949 y 1950 presentada por su Presidente Luis Sampedro*. Montevideo.

CNEPyN. (1959). *Memoria de Enseñanza Primaria y Normal en el Uruguay correspondiente al año 1958 presentada por su presidente Nicasio H. García*. Montevideo.

CORBO, D., MENÉNDEZ, W. y PERI, A. (1989). *La evolución del gasto público en educación en el Uruguay en el período 1961-1988*. Montevideo.

FERNÁNDEZ, T., y CARDOZO, S. (2011). Tipos de desigualdad educativa, regímenes de bienestar e instituciones en América Latina: un abordaje con base en pisa 2009. *Páginas de Educación*, 4(1), 33-55. <https://doi.org/10.22235/pe.v4i1.631>



HARETCHE, C. (2019). Segregación, justicia e inclusión en los sistemas educativos chileno y uruguayo. *Revista Panamericana de Pedagogía*, 27, 17-47. Recuperado de <http://portalderevistasdelaup.mx/revistapedagogia/index.php/pedagogia/article/view/307/318>

INEEd. (2014). *Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2014*. Recuperado de <https://www.ineed.edu.uy/images/pdf/informe-educacion-2014.pdf>

INEEd. (2016). *Los salarios docentes en Uruguay (2005-2014)*. Recuperado de https://www.ineed.edu.uy/images/Los_salarios_docentes_en_uruguay_2005-2014.pdf

Inspección Nacional de Instrucción Pública. (1915). *Memoria del Inspector Nacional correspondiente a los años 1911 a 1914. Presentada a la Dirección General de Instrucción Pública y al Ministerio de Instrucción Pública por el Dr. Abel J. Pérez*. Montevideo.

MARCONI, C., y LARA, C. (2013). *Evolución de la educación inicial y primaria en los últimos 50 años. Desafíos para la próxima década*. Recuperado de <https://www.ineed.edu.uy/images/pdf/evolucion-de-educacion-inicial-2.pdf>

MEC y OEI. (1993). *Sistema Educativo Nacional de Uruguay: 1993*. Recuperado de <https://www.oei.es/historico/quipu/uruguay/index.html#sis>

Oficina Nacional del Servicio Civil. (2010). *Texto ordenado de normas sobre funcionarios públicos (TOFUP)*. Montevideo.

OPP. (1971). *Informe de salarios del Gobierno Central*. Montevideo.



INEEd

ineed.edu.uy