

A close-up photograph of a young boy's face, looking slightly to the right. He has brown hair and is wearing a white shirt. The background is blurred, showing other people in a classroom setting. A green semi-transparent box is overlaid on the top left of the image, containing the title text.

**INFORME SOBRE EL ESTADO
DE LA EDUCACIÓN EN URUGUAY**
2015-2016



INEEd

Instituto Nacional de
Evaluación Educativa

**INFORME SOBRE EL ESTADO
DE LA EDUCACIÓN EN URUGUAY
2015-2016**



INEEd

Instituto Nacional de
Evaluación Educativa

Índice

Prólogo	7
Presentación	9
La educación y su contexto	17
Capítulo 1. Acceso, avance y egreso de la educación obligatoria	
Introducción	27
Acceso	29
Avance	37
Egreso	41
La evolución de la escolarización en Uruguay en el mediano plazo	47
Conclusiones	52
Las metas de la ANEP (2015-2019)	55
El debate sobre la repetición	61
Capítulo 2. Los logros de aprendizaje	
Introducción	69
El desempeño de los estudiantes uruguayos	72
Prácticas educativas y equidad de logros	84
20 años de monitoreo de los desempeños de los estudiantes uruguayos al culminar primaria	99
Conclusiones	113
El INEEd frente a la evaluación de habilidades socioemocionales	117
Evaluación del clima de convivencia escolar y participación en centros educativos	121
La construcción de perfiles de egreso: una oportunidad para la mejora	125
Un análisis del informe PISA 2015	129
Factores asociados a los logros de aprendizaje de los estudiantes uruguayos	133
Las oportunidades de aprendizaje	137
Un estudio sobre la enseñanza de la lectura y la escritura en la escuela primaria	141
Capítulo 3. Formación, trabajo y desarrollo profesional docente	
Introducción	147
La formación docente	150
La carrera profesional, las condiciones de trabajo y la formación continua	157
El acompañamiento profesional y la evaluación del desempeño docente	166
El reconocimiento y la valoración social de la profesión docente	172
Conclusiones	177
Oferta y demanda de docentes	181
Capítulo 4. Los recursos dirigidos a la educación	
Introducción	187
La evolución de los recursos públicos y privados dirigidos a la educación	191
Distribución y utilización de los recursos dirigidos a la educación	202
Conclusiones	215
¿Qué se entiende por gasto por estudiante?	219
¿Qué es la renuncia fiscal dirigida a educación?	225
Síntesis y desafíos	231
Bibliografía	241
Anexos	249

Índice de gráficos

Gráfico 1.1. Porcentaje de niños, adolescentes y jóvenes que acceden (asistencia o finalización) a la educación obligatoria, por edades simples. Años 2006, 2011 y 2015	29
Gráfico 1.2. Porcentaje de adolescentes y jóvenes que acceden (asisten o finalizaron) a la educación obligatoria por edades simples (14 a 22 años) según sexo. Período 2013-2015.....	31
Gráfico 1.3. Porcentaje de niños, adolescentes y jóvenes que acceden (asisten o finalizaron) a la educación obligatoria por edades simples (3 a 4 y 14 a 22) según región de residencia. Período 2013-2015	31
Gráfico 1.4. Porcentaje de niños, adolescentes y jóvenes que acceden (asisten o finalizaron) a la educación obligatoria por edades simples (3 a 4 y 14 a 22) según quintil de ingresos del hogar. Período 2013-2015	31
Gráfico 1.5. Porcentaje de niños con asistencia suficiente (141 días o más de asistencia en el año) en inicial y primaria pública. Años 2006, 2011 y 2015	33
Gráfico 1.6. Porcentaje de niños con asistencia suficiente (141 días o más de asistencia en el año) a inicial y primaria pública según nivel del índice de contexto sociocultural del centro. Año 2015	34
Gráfico 1.7. Distribución de niños, adolescentes y jóvenes, según situación educativa, por edades simples. Años 2013-2015	38
Gráfico 1.8. Porcentaje de asistentes a educación obligatoria en edad oportuna, por edades simples (7 a 17) según sexo. Período 2013-2015	40
Gráfico 1.9. Porcentaje de asistentes a educación obligatoria en edad oportuna, por edades simples (7 a 17) según región de residencia. Período 2013-2015	40
Gráfico 1.10. Porcentaje de asistentes a educación obligatoria en edad oportuna, por edades simples (7 a 17) según quintil de ingresos del hogar de pertenencia. Período 2013-2015	40
Gráfico 1.11. Porcentaje de niños, adolescentes y jóvenes que finalizan los ciclos obligatorios. Edades seleccionadas. Años 2006-2011-2015	42
Gráfico 1.12. Distribución de niños, adolescentes y jóvenes según asistencia a los niveles de la educación obligatoria, por edades simples. Año 2015	43
Gráfico 1.13. Porcentaje de egresados de ciclos de educación obligatoria cuatro años después de la edad teórica según sexo. Años 2006 y 2013-2015	44
Gráfico 1.14. Porcentaje de egresados de ciclos de educación obligatoria cuatro años después de la edad teórica según región de residencia. Años 2006 y 2013-2015	44
Gráfico 1.15. Porcentaje de egresados de ciclos de educación obligatoria cuatro años después de la edad teórica según ingreso de los hogares. Años 2006 y 2013-2015	45
Gráfico 1.16. Acceso, permanencia y egreso de ciclos para tres generaciones	49
Gráfico 1.17. Distribución de personas de cada generación según asistencia a cursos técnicos	50
Gráfico 1.18. Evolución del promedio de años de escolarización alcanzados por jóvenes de 20 a 24 años de edad. Años 1970-2010	51
Gráfico 1.19. Porcentaje de no promoción según nivel y subsistema público. Años 2007-2015	62
Gráfico 1.20. Porcentaje de repetición según nivel educativo. Año 2013	62
Gráfico 2.1. Distribución porcentual de estudiantes de sexto año de primaria en los niveles de desempeño definidos en el TERCE para matemática, lectura y ciencias	73
Gráfico 2.2. Distribución porcentual de estudiantes de 15 años en los niveles de desempeño definidos por PISA 2015 para matemática, lectura y ciencias	75
Gráfico 2.3. Distribución porcentual de estudiantes de sexto año por niveles de desempeño para matemática, lectura y ciencias en el TERCE, para cada nivel del índice de estatus socioeconómico del estudiante	78
Gráfico 2.4. Distancia entre los resultados promedio de los niveles muy desfavorable y muy favorable del índice de estatus socioeconómico del estudiante en el TERCE	79
Gráfico 2.5. Distribución porcentual de los estudiantes en los niveles de desempeño para matemática, lectura y ciencias en PISA 2015, para cada nivel del índice de estatus socioeconómico del estudiante	81
Gráfico 2.6. Distancia entre los resultados promedio en ciencias de los estudiantes de los niveles muy desfavorable y muy favorable del índice de estatus socioeconómico del estudiante en PISA 2015	83
Gráfico 2.7. Efecto (gradientes B) de una selección de factores asociados a los desempeños en matemática en el TERCE	87
Gráfico 2.8. Efecto (gradientes B) de una selección de factores asociados a los desempeños en las áreas de matemática, lectura y ciencias en PISA 2015	89
Gráfico 2.9. Distancia entre el promedio de logros de repetidores y no repetidores dentro de cada nivel del índice de estatus socioeconómico, en las tres áreas evaluadas por el TERCE	91
Gráfico 2.10. Distancia entre el promedio de logros de repetidores y no repetidores dentro de cada nivel del índice de estatus socioeconómico en la prueba de ciencias en PISA 2015	93

Gráfico 2.11. Promedio e intervalo de confianza del índice de clima de aula en Uruguay en el TERCE según contexto socioeconómico del centro educativo	95
Gráfico 2.12. Promedio e intervalo de confianza del índice de clima de aula en PISA 2015 para cada nivel del índice de estatus socioeconómico del estudiante	96
Gráfico 2.13. Promedios e intervalos de confianza del puntaje obtenido en la prueba de ciencias en PISA 2015 dentro de cada nivel del índice de estatus socioeconómico y cada cuartil del índice de clima de aula	98
Gráfico 2.14. Promedio y distribución del puntaje en cada área evaluada según año	102
Gráfico 2.15. Distribución de los puntajes en matemática para cada contexto sociocultural del centro y privados, para cada año	104
Gráfico 2.16. Distribución de los puntajes en lectura para cada contexto sociocultural del centro y privados, para cada año	105
Gráfico 2.17. Distribución de los puntajes en ciencias para cada contexto sociocultural del centro y privados, para cada año	106
Gráfico 2.18. Brechas de los desempeños en matemática entre estudiantes que asisten a centros públicos del nivel muy desfavorable del índice de estatus socioeconómico y aquellos que asisten a centros públicos del nivel muy favorable	106
Gráfico 2.19. Brechas de los desempeños en lectura entre estudiantes que asisten a centros públicos del nivel muy desfavorable del índice de estatus socioeconómico y aquellos que asisten a centros públicos del nivel muy favorable	107
Gráfico 2.20. Brechas de los desempeños en ciencias entre estudiantes que asisten a centros públicos del nivel muy desfavorable del índice de estatus socioeconómico y aquellos que asisten a centros públicos del nivel muy favorable	107
Gráfico 2.21. Distribución de los puntajes para cada año según repetición en matemática	108
Gráfico 2.22. Distribución de los puntajes para cada año según repetición en lectura	109
Gráfico 2.23. Distribución de los puntajes para cada año según repetición en ciencias	109
Gráfico 2.24. Brechas entre repetidores y no repetidores en matemática por contexto sociocultural del centro	111
Gráfico 2.25. Brechas entre repetidores y no repetidores en lectura por contexto sociocultural del centro ..	112
Gráfico 2.26. Brechas entre repetidores y no repetidores en ciencias por contexto sociocultural del centro	113
Gráfico 3.1. Matrícula y egresos del subsistema de formación docente. Años 2006-2015	151
Gráfico 3.2. Porcentaje de docentes de aula titulados, por subsistema y sector. Año 2015	153
Gráfico 3.3. Aportes de la formación inicial al ejercicio profesional docente. En porcentajes. Año 2015 ..	154
Gráfico 3.4. Alumnos por grupo en ciclo básico de educación secundaria pública. Años 2008-2015	162
Gráfico 3.5. Variación de la matrícula, número de grupos, docentes y horas en asignaturas seleccionadas de educación media básica del CES. Años 2007-2015. Base 2007	163
Gráfico 3.6. Docentes que afirman haber participado de instancias de formación continua en el último año, por subsistema. En porcentajes. Año 2015	165
Gráfico 3.7. Porcentaje de profesores de media básica que emprendieron actividades de desarrollo profesional en los 12 meses anteriores a la encuesta. Año 2013	166
Gráfico 3.8. Frecuencia con la que los directores son considerados competentes en las tareas de planificación y organización del trabajo, por subsistema. En porcentajes. Año 2015	167
Gráfico 3.9. Frecuencia con la que los directores dan su opinión a los docentes acerca de su desempeño, por subsistema. En porcentajes. Año 2015	168
Gráfico 3.10. Última visita de inspección, por subsistema. En porcentajes. Año 2015	169
Gráfico 3.11. Opinión de los docentes sobre la calificación y la orientación brindada por el inspector. En porcentajes. Año 2015	170
Gráfico 3.12. Opinión de los docentes sobre la calificación, la frecuencia y los criterios utilizados por los supervisores, por subsistema y región. En porcentajes. Año 2015	170
Gráfico 3.13. Evolución del índice medio de salarios real general y de la educación. Años 1997-2015 ..	173
Gráfico 3.14. Evolución de los salarios de maestros de primaria y docentes de educación media. Años 2005-2016	174
Gráfico 3.15. Reconocimiento de la comunidad educativa, por subsistema. En porcentajes. Año 2015 ..	176
Gráfico 3.16. Confianza de la opinión pública en los maestros y profesores de educación media. En porcentajes. Año 2015	176
Gráfico 4.1. Evolución del gasto total en educación como porcentaje del PIB, según financiamiento. Años 2005-2015	194
Gráfico 4.2. Gasto público directo en educación formal como porcentaje del PIB, comparación internacional. Año 2012	195
Gráfico 4.3. Gasto público en educación promedio por estudiante como porcentaje del PIB per cápita, comparación internacional. Año 2012	195

Gráfico 4.4. Evolución del gasto público dirigido a educación como porcentaje del gasto del gobierno. Años 2005-2015	197
Gráfico 4.5. Gasto público en educación como porcentaje del gasto total del gobierno, comparación internacional. Año 2012	198
Gráfico 4.6. Gasto público social como porcentaje del gasto total del gobierno, comparación regional, según componentes. Año 2012	199
Gráfico 4.7. Gasto privado en educación formal como porcentaje del gasto privado total (hogares a nivel agregado), comparación regional.	200
Gráfico 4.8. Evolución del gasto real público, privado y asociado a la renuncia fiscal dirigido a educación. En millones de pesos constantes. Años 2005-2015	201
Gráfico 4.9. Evolución del gasto público en educación según instituciones ejecutoras, en millones de pesos constantes. Año 2005-2015	203
Gráfico 4.10. Evolución de la composición del gasto de la ANEP según rubros (remuneraciones, gastos de funcionamiento e inversiones). En porcentajes. Años 2005-2015	204
Gráfico 4.11. Proporción del gasto público en educación destinado a remuneraciones docentes y no docentes, comparación internacional. En porcentajes. Año 2012	205
Gráfico 4.12. Distribución del gasto total en educación, según fuente de financiamiento y nivel. Años 2005-2015	207
Gráfico 4.13. Evolución del gasto público en educación, según nivel educativo, en millones de pesos constantes. Años 2005-2015	207
Gráfico 4.14. Evolución de la renuncia fiscal asociada a educación, según origen, en millones de pesos del 2015. Años 2005-2015	226
Gráfico 4.15. Evolución de la composición de la renuncia fiscal destinada a educación según origen. En porcentajes. Años 2005-2015	227
Gráfico 4.16. Evolución de la composición de la renuncia fiscal asociada a la educación, según nivel educativo destino. En porcentajes. Años 2010-2015	228

Índice de cuadros

Cuadro 1.1. Metas de la ANEP relativas al acceso. 2016-2020	36
Cuadro 1.2. Metas de la ANEP relativas al egreso. 2016-2020	47
Cuadro 1.3. Años de nacimiento, ingreso a primaria e ingreso a media en edad oportuna de los grupos de población considerados al año 2015	48
Cuadro 3.1. Cantidad de docentes por subsistema y sector. Años 2015 y 2016	149
Cuadro 3.2. Evolución del porcentaje de docentes por tramo de edad. Años 1994, 1995, 2007 y 2015 ..	149
Cuadro 3.3. Porcentaje de docentes titulados en el sector público. Años 1995, 2007 y 2015	152
Cuadro 3.4. Número de centros en los que trabajan los docentes. Año 2015	159
Cuadro 3.5. Porcentaje de docentes con trabajos fuera del sistema educativo obligatorio. Año 2015	160
Cuadro 3.6. Alumnos por maestro en el total de escuelas urbanas, en las de contexto sociocultural muy desfavorable y muy favorable, y su diferencia. Años 2006-2015	162
Cuadro 3.7. Porcentaje de personas de hasta 40 años de edad que cursaron formación docente y no asisten actualmente, por finalización, según tramos de edad	182
Cuadro 4.1. Distribución del esfuerzo financiero total dirigido a educación, según naturaleza del financiamiento y de la prestación (en porcentajes). Año 2015	192
Cuadro 4.2. Evolución del gasto privado en educación como porcentaje del gasto total de los hogares (a nivel agregado). Años 2005-2015	199
Cuadro 4.3. Gasto real promedio por estudiante matriculado en cada nivel, en los subsistemas público y privado. Años 2005-2015	209
Cuadro 4.4. Distribución de escuelas públicas comunes urbanas según categoría y contexto sociocultural. En porcentajes. Año 2015	212
Cuadro 4.5. Porcentaje de escuelas públicas de cada nivel de contexto sociocultural que tienen maestro de apoyo, trabajador social y maestro subdirector o adscripto. Años 2003 y 2015	212
Cuadro 4.6. Alumnos por maestro en escuelas públicas urbanas según contexto sociocultural. Años 2003 y 2015	213
Cuadro 4.7. Diferencia de medias para recursos seleccionados en liceos públicos y escuelas técnicas. Año 2015	213
Cuadro 4.8. Indicadores de recursos educativos en liceos públicos y escuelas técnicas según contexto socioeconómico de los centros. Año 2015	214

Prólogo

Este es el segundo reporte que presentamos desde el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd), cumpliendo con la Ley General de Educación que establece que cada dos años el Instituto realizará un informe sobre el estado de la educación en Uruguay. En el primero priorizamos una mirada amplia sobre los distintos aspectos de la educación; en este, seleccionamos algunos temas centrales que se trabajan con mayor profundidad.

Afortunadamente, en la última década se ha producido mucha información nueva sobre educación en Uruguay. Por una parte, se han ajustado y desarrollado los mecanismos de registro de datos y, por otra, se ha producido un cúmulo de investigaciones sobre aspectos particulares, de acuerdo a la demanda. A medida que el INEEd se ha ido consolidando, produciendo más información sistematizada, se va acercando a una producción más rigurosa que, junto a la referencia de la evidencia, permite visualizar la evolución de los datos en el tiempo para una mejor evaluación.

Uno de los desafíos del país es contar con un sistema nacional de indicadores que permita la comparabilidad de los datos dentro del sistema, tarea en la que el INEEd está avanzando. La evaluación en general sigue siendo un aspecto difícil de incorporar en la cultura nacional, particularmente en la educación. No existe aún una práctica sistemática para la incorporación de sus resultados en el cambio de las políticas o prácticas educativas. No obstante, se han logrado avances y este informe da cuenta de algunos de ellos.

Realizar un informe sobre el estado de la educación con todas las dimensiones implicadas no resulta una tarea sencilla. El INEEd, por su corta trayectoria, no cuenta aún con un acumulado de información que permita el abordaje de todos los aspectos relevantes del sistema educativo. Quedan pendientes aspectos importantes sobre cuyo análisis no hemos aún profundizado, tales como el currículo, el clima institucional, los desempeños por nivel educativo, entre otros. Estamos trabajando para generar condiciones que nos permitan desarrollar investigaciones también sobre estos puntos, que iremos poniendo a disposición pública a medida que se obtengan estudios y análisis propios significativos.

En esta segunda etapa del INEEd, desde una nueva perspectiva, estamos poniendo énfasis en iniciar un proceso de evaluación nacional continua de logros educativos, que denominamos Aristas, y en el seguimiento de las metas que ha trazado el sistema educativo en el presupuesto nacional para el período, mediante el Mirador Educativo.

La evaluación de logros se desarrollará en el país en forma sistemática cada tres años. Se aplicará en tercero y sexto año de educación primaria y tercer año de educación media básica, realizando un seguimiento de cohorte al año siguiente. La primera evaluación de logros en tercero y sexto de educación primaria será en el año 2017 y en 2018 en educación media. Esto permitirá contar con información relevante sobre aspectos que hoy no hemos podido considerar en este informe.



El Mirador Educativo brinda la posibilidad de acompañar año a año el avance hacia la consecución de las metas del sistema educativo, información que ya hemos incorporado en este informe. A su vez, es una plataforma que nace con la vocación de construir ciudadanía en tanto pretende afianzar el vínculo entre los ciudadanos y el sistema educativo permitiendo el acceso libre y ordenado a grandes cantidades de información sobre la evolución de los diferentes componentes que relevamos de nuestro sistema educativo.

El INEEd fue creado con la misión de contribuir a la mejora de la calidad de la educación en el marco del compromiso del Estado de garantizar el derecho a la educación. A través de la evaluación se aporta información relevante para la toma de decisiones, las prácticas pedagógicas en los centros educativos y la rendición de cuentas, contribuyendo al debate informado sobre la educación.

El país y el sistema educativo en particular demandan estudios rigurosos que contribuyan a realizar miradas a mediano y largo plazo; nuestro plan de trabajo se enfoca en ese sentido.

Comisión Directiva
Mayo de 2017



Presentación

Garantizar el derecho a la educación obligatoria de calidad para todos: una meta impostergable

La Ley General de Educación, promulgada en el año 2008, definió la creación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd) y le encargó, entre otras tareas, la elaboración de un informe bienal sobre el estado de la educación en Uruguay. Este informe debe considerar “entre otros aspectos, los resultados de las pruebas de evaluación nacionales o internacionales en las que el país participe, el acceso, la cobertura y la permanencia en cada nivel educativo, los resultados del aprendizaje, la relevancia y la pertinencia de las propuestas y contenidos educativos y la evolución y características del gasto educativo” (Ley 18.437, artículo 116). Asimismo, el informe debe reflejar el resultado de los “estudios específicos y el desarrollo de líneas de investigación educativas” del INEEd en el último período, para cumplir con el mandato legal de “evaluar la calidad de la educación nacional [...] en sus niveles inicial, primario y medio” (Ley 18.437, artículo 115).

En cumplimiento de este mandato institucional, el segundo informe sobre el estado de la educación en Uruguay, que se desarrolla a lo largo de estas páginas, se propone brindar a un público amplio de lectores un panorama claro y accesible que sistematiza informaciones y descripciones respecto del funcionamiento del sistema educativo uruguayo en su tramo obligatorio, considerando sus logros recientes y los desafíos que enfrenta para los próximos años. Para ello, el informe se asienta en la perspectiva histórica y en el amplio y detallado diagnóstico desarrollado por su antecesor, presentado a fines de 2014.

Este estudio busca, a su vez, ser un insumo pertinente para la identificación de problemas y la formulación de políticas educativas. El cometido del INEEd es contribuir a los debates públicos, a la reflexión de los educadores y al análisis de los expertos a través de estudios sistemáticos, que permitan elaborar interpretaciones plausibles respaldadas en evidencia.



Toda evaluación implica ir más allá de la descripción y la interpretación. Evaluar supone elaborar juicios de valor que resultan de contrastar la información o la evidencia empírica con un marco normativo de referencia (INEEd, 2014). En el caso de este segundo informe sobre el estado de la educación en Uruguay, el referente para la evaluación se ordena en función de las disposiciones de la Ley General de Educación n° 18.437. Al consagrar el derecho de todos los niños, adolescentes y jóvenes del país a acceder a una educación de calidad desde los 4 años hasta el fin de la educación media, esta ley sirve de referencia para evaluar el estado de la educación obligatoria en nuestro país. Una vez que se establece que es responsabilidad del Estado garantizar el pleno ejercicio de ese derecho —y obligación de las familias enviar a sus niños, adolescentes y jóvenes a los centros educativos y acompañar



su proceso de escolarización— se fija un parámetro para medir, interpretar y evaluar el funcionamiento del sistema educativo, sus avances, problemas y desafíos.

El otro marco de referencia ineludible para la lectura que propone este trabajo está constituido por los lineamientos estratégicos, objetivos, metas e indicadores definidos por la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) para el sistema educativo nacional en el período 2015–2019¹. En todas las temáticas en las que la ANEP definió metas para el quinquenio que son abordadas en este informe se ofrece información sobre su punto de partida y su grado de avance y, también, se presenta una interpretación fundada sobre la pertinencia y grado de plausibilidad de consecución de las metas establecidas.

En línea con las diversas declaraciones de las Naciones Unidas en las últimas décadas, en este informe se considera a la educación como un derecho que debe ser respetado, garantizado, cuidado y promovido por los estados (OREALC/UNESCO, 2007). La Declaración Mundial sobre Educación para Todos y el Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje (1990) señalan la necesidad del acceso universal, pero incluyen en la noción de educación de calidad, además, la importancia de que los contenidos y procesos educativos respeten los derechos humanos y sean relevantes y pertinentes para los estudiantes y la sociedad, en un marco de reconocimiento de la riqueza que hay en la diversidad social y cultural. Desde esta perspectiva, una educación de calidad tiene el fin de fomentar en todos los educandos —más allá de su origen y situación social, y considerando sus necesidades educativas— los conocimientos, las disposiciones y las capacidades básicas para garantizar el pleno ejercicio de sus derechos y su integración activa en una sociedad democrática, compleja y en proceso acelerado de cambio.

Al mismo tiempo, el principio de educación para todos que consagra la Ley General de Educación de 2008 se asocia con el paradigma del desarrollo inclusivo, que asume que todos los niños, adolescentes y jóvenes —sin que ninguno quede atrás— pueden adquirir los aprendizajes que favorecen y sostienen el proceso de seguir desarrollando capacidades fundamentales en forma continua y progresiva. Esto implica considerar, al juzgar la calidad de un sistema educativo, no solo los niveles de acceso, avance y egreso o los logros de aprendizaje, sino también si su distribución social es equitativa o no (López, 2005; OCDE, 2005). La equidad es una dimensión constitutiva de la calidad (OREALC/UNESCO, 2007): no hay calidad de un sistema educativo si no se reducen las inequidades en los insumos, los procesos y los resultados educativos.

Por lo tanto, una noción amplia, comprensiva y democrática de la calidad de un sistema educativo debe observar si los insumos y los procesos educativos brindan oportunidades suficientes para que todos los estudiantes —sin exclusiones— puedan completar el trayecto obligatorio, avanzando en la edad oportuna y desarrollando un núcleo de aprendizajes —conocimientos y capacidades— pertinentes para enfrentar los desafíos del presente y del futuro. Este constituye otro punto de referencia para las evaluaciones y consiguientes

¹ Estas metas incluyen, en lo que refiere a trayectorias educativas, universalizar la educación inicial de niños de 3 años de edad y la educación media básica, duplicar la tasa de egreso de la educación media superior, extender el tiempo pedagógico y realizar el seguimiento de las trayectorias educativas para garantizar el derecho a la educación de niños, adolescentes y jóvenes hasta los 17 años de edad. Algunas de sus líneas estratégicas buscan mejorar los aprendizajes, brindar una educación de calidad y fortalecer la profesión docente (ANEP, 2015a).

juicios evaluativos que se elaboran en este informe: una noción amplia de calidad involucra —necesariamente— los desafíos de reducir la desigualdad y la inequidad².

La noción de aprendizajes pertinentes para el presente y el futuro es compleja y desafía hoy el *statu quo* de la educación, llevando la discusión al ámbito de la necesidad de definir cuáles son los “aprendizajes fundamentales”. Muestra de ello es el avance de la política educativa nacional en la definición de perfiles de egreso para diversos ciclos del sistema educativo. En la medida que la ANEP defina metas de aprendizaje asociadas a ellos, constituirán otro referente ineludible para los futuros informes sobre el estado de la educación y para la evaluación nacional de logros educativos³.



El informe refiere a la educación obligatoria: dos años de educación inicial, seis años de educación primaria, tres años de educación media básica y tres años de educación media superior (Ley 18.437, artículo 7). Son tres los niveles educativos y los consejos desconcentrados implicados en la regulación, provisión y supervisión de la educación obligatoria en los ámbitos público y privado. Más allá de las divisiones institucionales en las que se organiza, este informe plantea una observación del sistema de educación obligatoria como un todo, considerando las prestaciones que ofrece —los avances y los déficits— en su funcionamiento actual. El informe no evalúa las tareas y esfuerzos realizados por la ANEP en su conjunto ni por los diversos consejos desconcentrados. En estas páginas no se busca describir las muy diversas acciones emprendidas por estos organismos ni determinar el grado de éxito de programas o políticas educativas individualmente consideradas. Se trata, en cambio, de describir, analizar y evaluar los principales logros y los obstáculos del sistema educativo en su conjunto, en función de los objetivos estratégicos y las metas de política pública que el país ha definido para la educación obligatoria.

El informe hace una opción por presentar y describir la evidencia empírica disponible, planteando interpretaciones plausibles y elaborando juicios valorativos que surgen de la comparación de los resultados observados con aquellos esperados normativamente y con los alcanzados por otros países. Al basarse en evidencia sistemática, si bien se gana en solidez y confiabilidad en las descripciones e interpretaciones que ofrece, se limita el alcance de los temas y problemas que se pueden abordar, ya que en muchos casos no se cuenta con información confiable sobre diversas dimensiones, procesos y resultados relevantes del sistema educativo.

² La desigualdad es comprendida como diferencias o brechas entre grupos, mientras que la inequidad se considera como la relación de los resultados con las situaciones socioeconómicas y culturales de los estudiantes y los centros educativos a los que asisten. Es preciso señalar que, en muchas ocasiones, la diversidad de fuentes de información lleva a utilizar diversos conceptos: ingresos, características socioeconómicas y contexto sociocultural. Si bien pueden parecer sinónimos, en sentido estricto no lo son. El primero hace referencia a la declaración de los hogares relevada a partir de la encuesta continua de hogares (INE), el segundo se utiliza cuando se analizan los datos de PISA y TERCE (ya que los índices construidos son más pertinentes a nivel de estudiante que de centro), y el último cuando se utiliza la información del Monitor Educativo de Primaria, que únicamente alcanza al subsistema público.

³ De acuerdo a su cometido legal, el INEEd está avanzando en el diseño e implementación de Aristas, la Evaluación Nacional de Logros Educativos.



Todo proceso de producción de conocimiento supone asumir que muchos aspectos de la realidad estudiada quedarán como elementos contextuales de la observación propuesta, influyendo —de diversa manera y grado— sobre los fenómenos que son objeto de la descripción y análisis. Conocer no es dar cuenta de todo lo que sucede, sino una elección sobre lo que se procura estudiar y lo que queda para investigaciones posteriores o para la tarea de otros investigadores.

En función de estas consideraciones, el informe se estructuró según la descripción, el análisis y la evaluación de cuatro dimensiones clave del funcionamiento del sistema educativo: la trayectoria educativa de los estudiantes (capítulo 1) y sus logros de aprendizajes (capítulo 2), la formación, el trabajo y el desarrollo profesional de los docentes (capítulo 3) y los recursos financieros asignados al sistema educativo (capítulo 4). Es a partir de la descripción e interpretación de la información sistematizada en torno a estas cuatro dimensiones que el informe plantea sus juicios evaluativos.

Al asumir estas decisiones, la observación que se construye a lo largo de las páginas subsiguientes asume que toda descripción y estudio del sistema educativo implica realizar una reducción de complejidad (Luhmann, 1996). Para conocer en forma sistemática y comunicable es necesario simplificar de algún modo la realidad experimentada o vivida y renunciar a la pretensión de describir e interpretar todas las acciones, procesos o resultados. Por ello, en la planificación de este informe se optó por no incluir un abanico amplio de temas y problemas. Entre ellos, es posible enumerar:

- la orientación y características de los lineamientos curriculares y de las prácticas de enseñanza en los distintos niveles, ciclos y ofertas educativas;
- la infraestructura y el equipamiento escolar;
- el gobierno y gestión del sistema educativo en los niveles macro, meso y micro;
- el uso de las tecnologías en los procesos de administración del sistema, en la gestión de los centros y en la vida de las aulas;
- los programas orientados a la ampliación de oportunidades educativas y la promoción de la equidad; y
- la situación de los estudiantes con necesidades educativas especiales o con dificultades de aprendizaje.

En algunos casos existe una ausencia de información confiable de alcance nacional que obedece en gran medida a la falta de datos o a los déficits de sistematización por parte del sistema educativo. Asimismo, mucha de la información disponible se circunscribe únicamente al subsistema público, dejando de lado la realidad educativa de una proporción significativa de estudiantes que asisten al subsistema privado.

Por lo tanto, este informe aborda temas para los cuales se cuenta con evidencia confiable. Considerando esa evidencia, se plantearon preguntas de análisis y se buscaron respuestas. En todos los casos, la profundidad de las respuestas se ve potenciada o limitada por la calidad y cantidad de información disponible y por la existencia de investigaciones sobre esos temas.





Como se señaló, el informe describe y analiza el estado de la educación obligatoria en Uruguay en función de una serie de dimensiones fundamentales, las que son abordadas en cuatro capítulos. Junto a estos se presenta una serie de artículos breves, que desarrollan temas o problemas vinculados con cada uno de los capítulos.

En el capítulo 1, **Acceso, avance y egreso de la educación obligatoria**, se analiza el grado de logro alcanzado por el país en el cumplimiento de las condiciones mínimas para el ejercicio del derecho a la educación de todos los niños, adolescentes y jóvenes: el acceso al sistema educativo, la asistencia a los centros y el avance y egreso oportunos. El capítulo busca dar respuesta, entre otras, a las siguientes preguntas:

- ¿cuántos niños, adolescentes y jóvenes acceden a los diferentes niveles y ciclos que conforman la educación obligatoria en Uruguay?, ¿en qué medida el sistema educativo está ofreciendo las mismas posibilidades de acceso a todos los estudiantes?;
- ¿todos los estudiantes asisten en forma regular y en la edad oportuna?, ¿cómo transitan por los diferentes niveles y ciclos?;
- ¿qué porcentaje de los estudiantes de cada generación egresa de los diferentes niveles y ciclos educativos?, ¿cómo ha evolucionado el egreso de los niveles y ciclos educativos en el tiempo?, ¿cómo ha evolucionado el promedio de años de escolarización de Uruguay en la comparación con otros países de nuestra región?

El capítulo 2, **Los logros de aprendizaje**, busca describir los desempeños de los estudiantes uruguayos, utilizando datos del Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE), del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA, por su sigla en inglés) y de las evaluaciones nacionales de aprendizajes en sexto año de primaria realizadas por la ANEP (1996, 1999, 2002, 2005, 2009 y 2013). Entre otros, el capítulo procura dar cuenta de los siguientes interrogantes:

- ¿qué son capaces de hacer nuestros estudiantes al culminar primaria y a los 15 años de edad?, ¿esas capacidades se distribuyen equitativamente entre todos los estudiantes?;
- ¿cuáles son los factores que parecen explicar mejor los logros educativos de nuestros estudiantes?, ¿cómo influyen el clima de aula o la decisión de hacer repetir de año a un estudiante sobre la mejora de los logros y la equidad?;
- ¿cómo han evolucionado en los últimos 20 años las competencias con que egresan los estudiantes de educación primaria?

El capítulo 3, **La formación, el trabajo y el desarrollo profesional docente**, estudia, de manera general y utilizando evidencia reciente, los avances y los desafíos pendientes que enfrenta el país para disponer de profesionales de la educación adecuadamente formados, desarrollando su actividad en buenas condiciones de trabajo y siendo reconocidos, acompañados y supervisados en su desempeño. El capítulo se desarrolla en función de una serie de preguntas, entre otras:



- ¿cuenta el país con la cantidad de docentes titulados para atender las necesidades de desarrollo del sistema educativo?;
- ¿cuáles son las principales fortalezas y debilidades de la formación docente inicial?;
- ¿hay procesos de mejora de los mecanismos de asignación y contratación y de las condiciones de trabajo de los docentes?, ¿qué oportunidades de formación continua tienen los profesionales de la educación?;
- ¿qué valoración hacen los maestros y profesores de los mecanismos vigentes de acompañamiento y de evaluación de su desempeño?, ¿cómo perciben los docentes el reconocimiento social que reciben por la tarea profesional que realizan?

Utilizando datos de la evolución presupuestaria, el capítulo 4, **Los recursos dirigidos a la educación**, analiza la suficiencia y la asignación de los recursos públicos y privados que nuestro país destina a su sistema educativo. En su desarrollo, procura responder las siguientes preguntas:

- ¿cómo es la provisión y el financiamiento de los recursos financieros dirigidos a la educación?;
- ¿cuál es el esfuerzo nacional en términos del PIB en materia educativa?, ¿y el esfuerzo fiscal en términos del gasto público?, ¿cuánto es el gasto privado en educación?;
- ¿cómo se ha distribuido el gasto público en educación entre instituciones en los últimos años?, ¿cómo ha sido la distribución del gasto de la ANEP según rubros y niveles educativos?;
- ¿cuál es el gasto promedio por estudiante en los sectores público y privado?

Los capítulos presentan un enfoque mayormente descriptivo, dejando el énfasis interpretativo para el capítulo final. Si la descripción prioriza la lectura de los datos, la interpretación incorpora algún marco de referencia teórico-conceptual para ubicarla en algún contexto de significado más amplio. Por ello, la interpretación puede ser compartida en mayor o menor medida por los diferentes lectores. Las interpretaciones que se presentan en el informe son las que, a través de una actividad reflexiva de carácter colectivo, el INEEd considera plausibles.



Si bien este informe no tiene como fin realizar un análisis comparado de la realidad educativa uruguaya con la de otros países, presenta información sobre un conjunto de casos nacionales para ofrecer una perspectiva más amplia de las dimensiones analizadas en cada capítulo.

El ejercicio comparativo puede realizarse con distintos grados de profundidad en el análisis, los cuales llevan, a su vez, a conclusiones de distinto orden. Un primer paso es el de contextualizar la información de Uruguay y conocer la heterogeneidad o no de los logros de los sistemas educativos. Un segundo paso implica, a través del estudio de similitudes y diferencias entre los casos (Przeworski y Teune, 1970), hacer inferencias

acerca de cuáles cambios en la política pública podrían resultar pertinentes para el país. Dados los objetivos y alcances de este informe, la comparación se realiza únicamente en la primera de las acepciones. Cumplir con la segunda, que requiere de un cuidadoso esfuerzo de comparación de las políticas educativas y contextos en que están inmersas, excede ampliamente el alcance de la tarea propuesta para este trabajo.

Los criterios utilizados para seleccionar los países siguieron las siguientes etapas: cercanía con Uruguay en variables estructurales de la población y sistema educativo, clasificación en regiones, cercanía en la región y, por último, disponibilidad de información pertinente para las preguntas que estructuraron el informe. De este modo, se delimitó un conjunto común de países que se consideran en el trabajo. Además, en cada capítulo se incluyeron otros países para los que se cuenta con información específica, en caso de que el país cumpliera los requisitos establecidos para ser incluido en el ejercicio de comparación⁴.



Este informe no plantea recomendaciones de política. En su capítulo final presenta una síntesis de los principales hallazgos alcanzados en los capítulos precedentes, plantea interpretaciones plausibles de esos resultados e identifica una serie de desafíos considerados clave para el debate público, la formulación de políticas y la práctica educativa para los próximos años.

Para finalizar, resulta importante enfatizar que este informe fue pensado y escrito como un aporte más que, junto a muchos otros, apunta a incrementar la evidencia públicamente disponible y a enriquecer los análisis y la reflexión en torno a las políticas y las prácticas necesarias para garantizar el derecho a una educación de calidad para todos los niños, adolescentes y jóvenes. En tal sentido, este segundo informe sobre el estado de la educación en Uruguay desea presentarse como una renovada y abierta invitación al debate, al compromiso y a la acción, donde está en juego el futuro del país y de las nuevas generaciones de uruguayos.

⁴ En el anexo 1 se describen las etapas y criterios utilizados en el proceso de selección de países. Los anexos del informe están disponibles en informe.ineed.edu.uy/anexos.



©UNICEF/Uruguay/2004/LaRosa

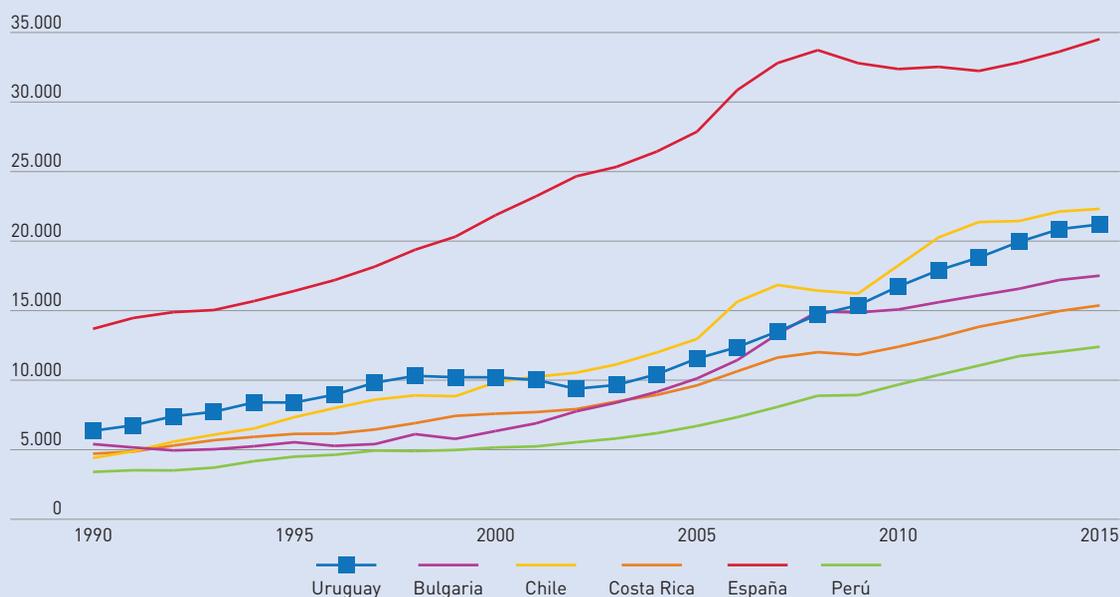


LA EDUCACIÓN Y SU CONTEXTO



DATOS DE URUGUAY

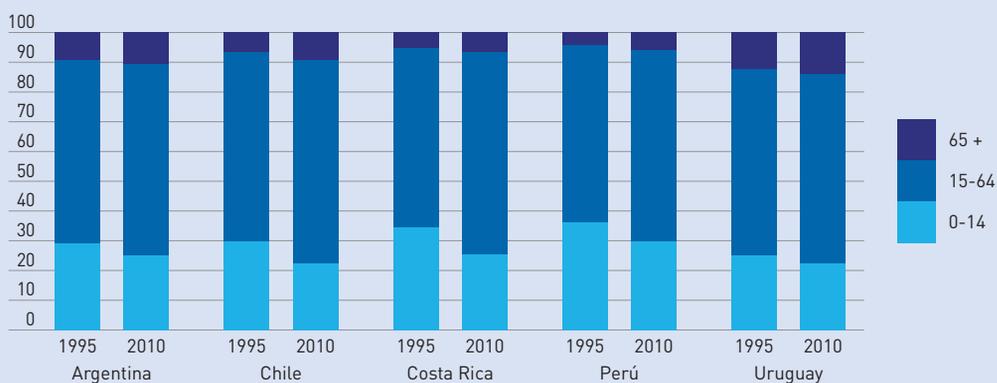
PIB per cápita



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial.

Uruguay ha tenido un **importante crecimiento** del PIB per cápita, especialmente luego del año 2002.

Evolución de la ESTRUCTURA DE EDADES

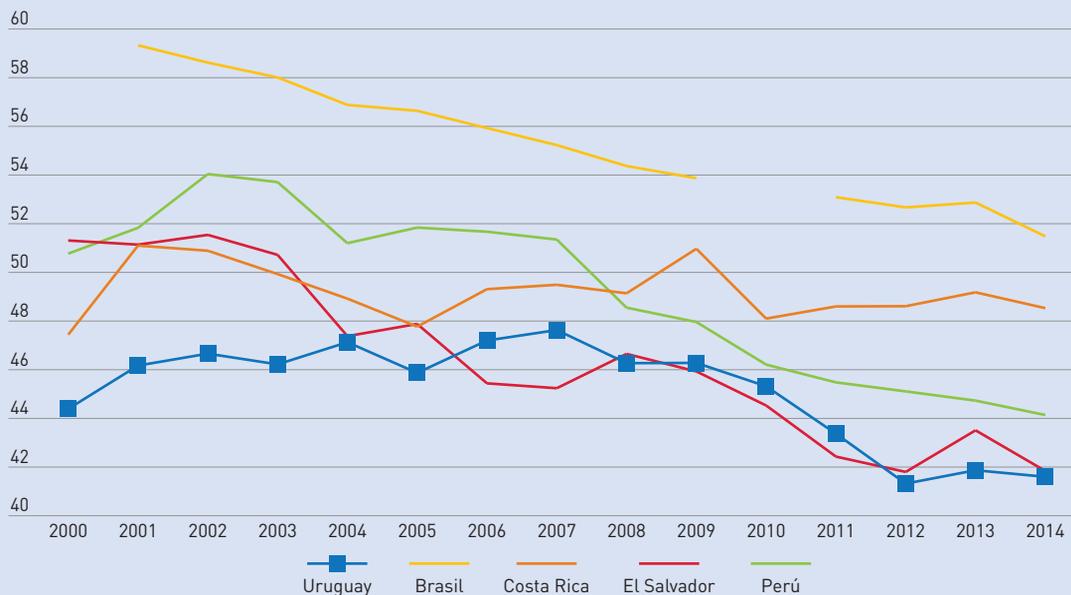


Fuente: elaboración propia a partir de datos del CELADE.

Uruguay presenta la **mayor proporción** de población mayor de 65 años.



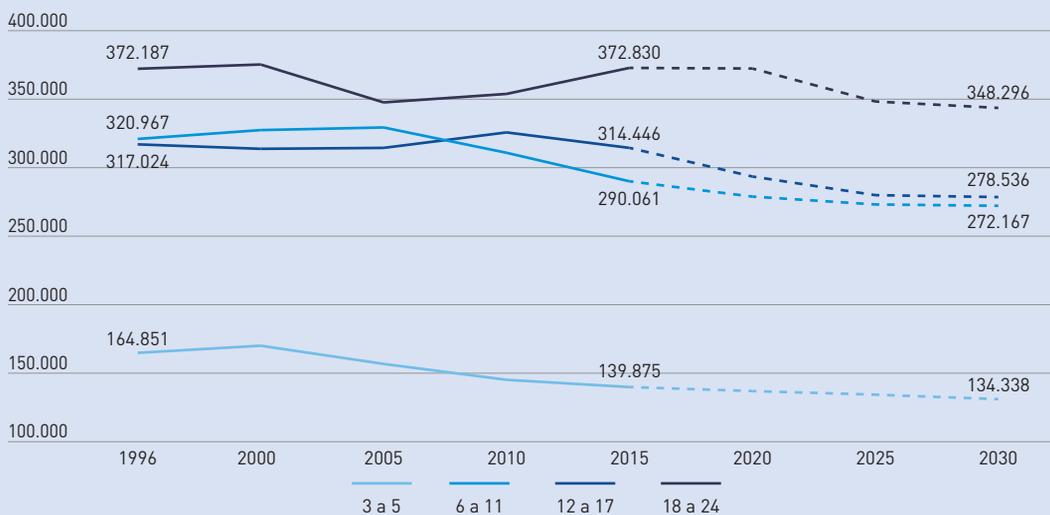
GINI comparado e histórico



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial.

La desigualdad en Uruguay **ha bajado** al mismo ritmo que en la mayoría de los países de la región.

Evolución y proyección POBLACIONAL por grupos de edad

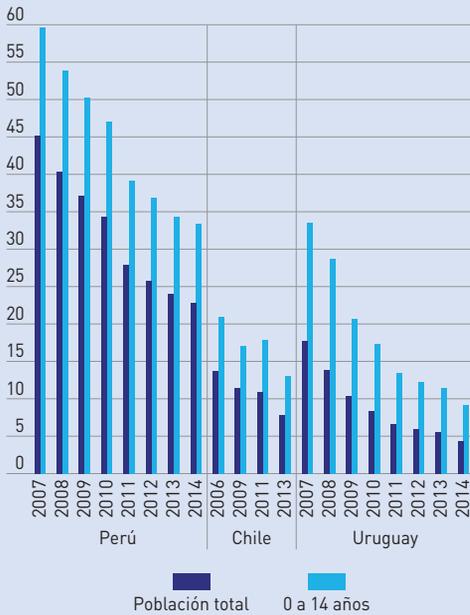


Fuente: elaboración propia a partir de datos del INE.

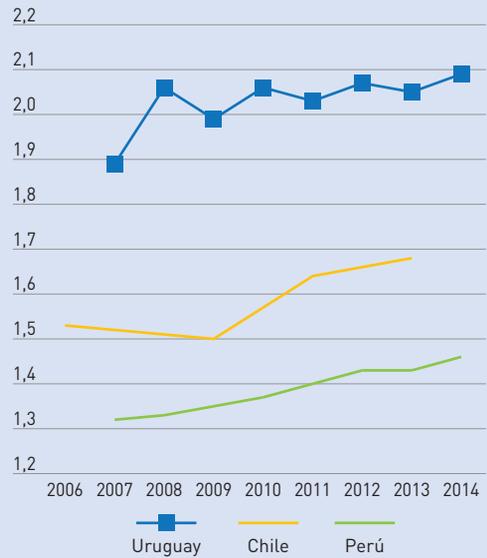
Hay un marcado descenso de población en edad de asistir a la educación obligatoria en Uruguay.



POBREZA general e infantil



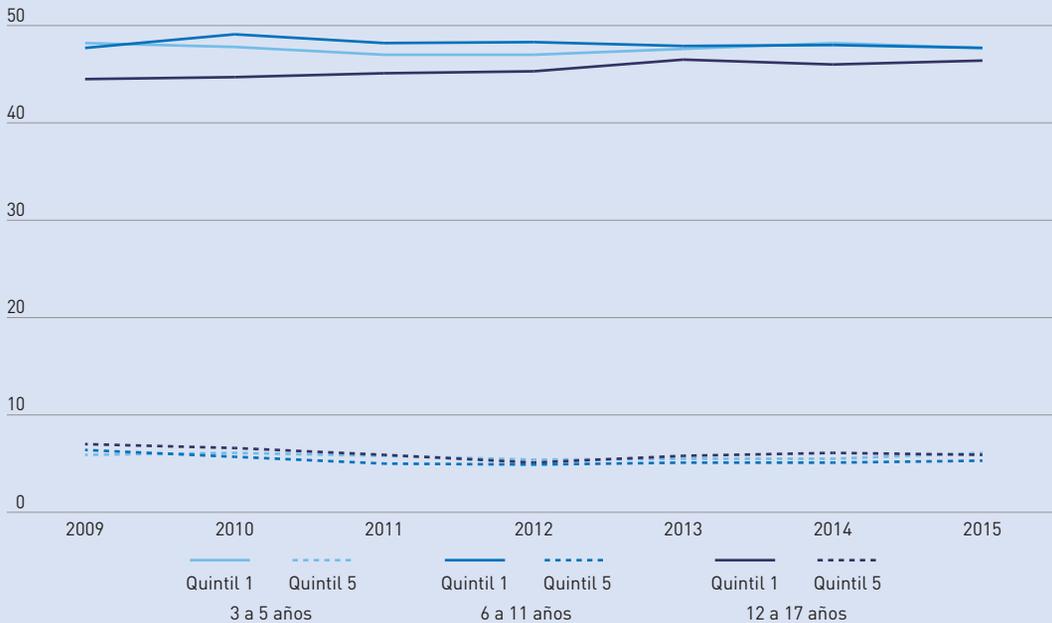
NIÑOS POBRES por cada adulto pobre



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la CEPAL.

En la región ha disminuido tanto la pobreza en el total de la población como entre quienes están en **edad de asistir a la educación**.

Porcentaje de NIÑOS Y JÓVENES en hogares del quintil 1 y 5

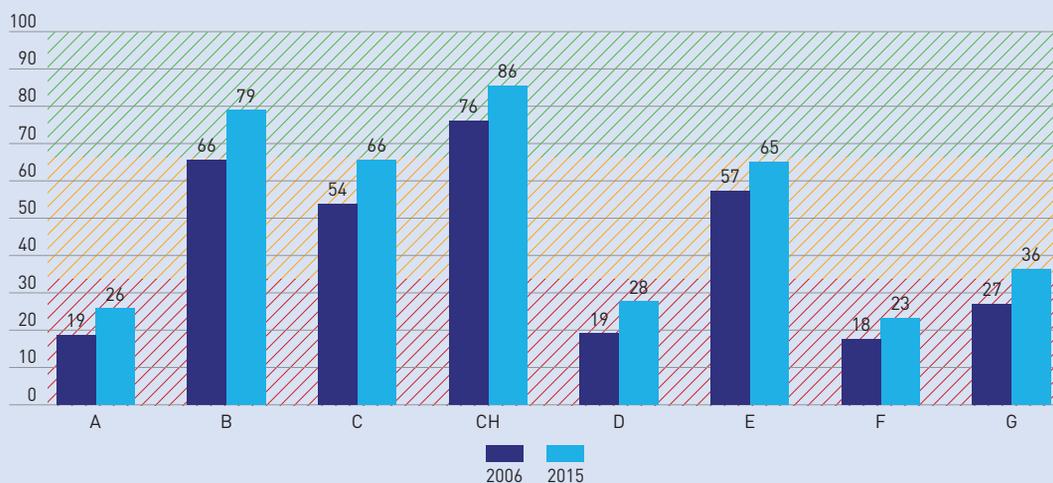


Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de la ECH del INE.

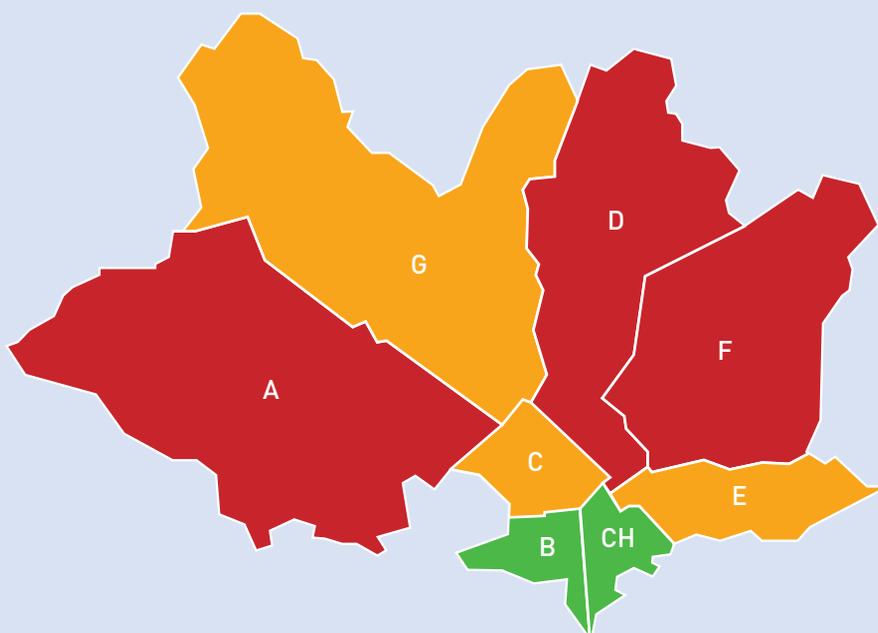
Casi la mitad de los niños y jóvenes en edad de asistir a la educación vive en hogares del primer quintil de ingresos.



TASA DE EGRESO de educación media por municipios de Montevideo



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Observatorio de la Unidad de estadística y gestión estratégica de la Intendencia de Montevideo.



Menos de 1/3 de la población Entre 1/3 y 2/3 de la población Más de 2/3 de la población

Hay una marcada **desigualdad educativa** a nivel territorial que no se ha revertido en la última década.

DATOS DE LA ANEP

AÑO 2015

ESTABLECIMIENTOS

MATRÍCULA

DOCENTES

	MONTEVIDEO	INTERIOR	TOTAL	MONTEVIDEO	INTERIOR	TOTAL	MONTEVIDEO	INTERIOR	TOTAL
EDUCACIÓN INICIAL (3 a 5 años)									
PÚBLICO	16,8%	56,5%	1.081	24,0%	54,4%	82.851	21,2%	40,9%	2.947
PRIVADO	13,8%	12,9%	394	13,1%	8,4%	22.803	22,3%	15,5%	1.793
TOTAL	451	1.024	1.475 (100%)	39.285	66.369	105.654 (100%)	2.065	2.675	4.740 (100%)

PRIMARIA

PÚBLICO	10,9%	72,6%	2.117	25,5%	56,3%	256.746	21,4%	52,0%	19.776
PRIVADO	8,4%	8,0%	418	11,2%	6,9%	56.982	15,6%	11,0%	7.167
TOTAL	490	2.045	2.535 (100%)	115.200	198.528	313.728 (100%)	9.963	16.980	26.943 (100%)

MEDIA BÁSICA

PÚBLICO	14,8%	59,1%	515	24,5%	60,8%	152.436
PRIVADO	14,6%	11,5%	182	9,4%	5,4%	26.416
TOTAL	205	492	697 (100%)	60.572	118.280	178.852 (100%)

MEDIA SUPERIOR

PÚBLICO	14,1%	57,8%	437	32,1%	57,2%	143.095
PRIVADO	16,4%	11,8%	170	7,7%	3,0%	17.176
TOTAL	184	420	607 (100%)	63.800	96.471	160.271 (100%)

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la ANEP y el MEC.







©UNICEF/Uruguay/2004/LaRosa



CAPÍTULO 1

ACCESO, AVANCE Y EGRESO DE LA EDUCACIÓN OBLIGATORIA





Introducción

La educación en Uruguay es considerada un derecho humano fundamental y tiene carácter obligatorio desde los 4 años de edad hasta el último año de educación media (Ley General de Educación n° 18.437 del año 2008). Esta norma obliga a los padres o responsables legales de niños y adolescentes a que los inscriban en un centro de enseñanza y observen su asistencia. Estas constituyen las condiciones mínimas para el ejercicio del derecho a la educación en los ciclos obligatorios: matricularse y asistir. Teniendo en cuenta la organización curricular de la educación obligatoria, se espera, además, que los estudiantes avancen por los distintos grados, idealmente a razón de un grado por año y, en consecuencia, egresen de la educación media superior en la edad prevista⁵. Matriculación, asistencia regular, avance por los distintos grados y egreso al finalizar el último ciclo de la educación media constituyen las condiciones necesarias —aunque no suficientes— para que los niños y adolescentes logren aprendizajes de calidad, objetivo fundamental del sistema educativo (artículo 12 de la Ley General de Educación).

Como se mostrará a lo largo del capítulo, el país presenta una buena situación en cuanto al acceso a educación en los tramos de edad que corresponden a los ciclos de educación inicial, primaria y media básica. Sin embargo, la cantidad de años promedio de escolarización está muy lejos de alcanzar los 14 establecidos por ley, a la vez que presenta un ritmo de crecimiento lento cuando se lo compara con el de otros países de la región. Esto refleja la persistencia de serios problemas respecto a la culminación de la educación media básica y al acceso y culminación de la media superior (ANEP, 2005a; De Armas y Retamoso, 2010; Fernández, 2009 y 2010; Fernández, Cardozo y Boado, 2009; INEEd, 2014, entre otros).

En el primer apartado se analiza la evolución del acceso a la educación por parte de los niños y adolescentes. En el siguiente se presentan los niveles de conservación del acceso en edad oportuna, una medida que permite valorar cuántos niños y adolescentes logran avanzar por los distintos grados sin repeticiones ni episodios de no matriculación. En el tercer apartado se presenta un análisis de la evolución de las tasas de egreso en los ciclos obligatorios para edades seleccionadas. Finalmente, se considera el acceso, trayecto y conclusión de ciclos en tres grupos de población para dar cuenta de las variaciones en aquellos fenómenos en un período mayor de tiempo.

En los tres primeros apartados, a la presentación general de la evolución de los indicadores seleccionados le siguen desagregaciones que permiten identificar eventuales problemas de equidad en el ejercicio del derecho a la educación. Las variables seleccionadas han sido sexo, región y nivel socioeconómico o sociocultural, según el caso⁶.

⁵ "...el objetivo político ideal es que el 100% de los niños en edad de ingresar al sistema educativo lo hagan y permanezcan en él hasta culminar los niveles que se considere pertinentes [...] y, preferentemente, sin atrasarse en sus estudios, ya que el atraso escolar (sea por repetición o por ingreso tardío) conspira contra la probabilidad de culminación de los estudios. Así, un sistema educativo 'perfecto' (con relación a este único aspecto) es uno en el que el 100% de los niños en edad de ingresar lo hacen y, a partir de ahí, progresan a lo largo de todo el ciclo educativo sin atrasarse ni desertar hasta que concluyen oportunamente sus estudios" (Guadalupe, 2015: 128).

⁶ Otras características de los niños y adolescentes que pudieran asociarse a un desigual acceso o trayecto por el sistema educativo no han sido consideradas porque no se cuenta con la información necesaria o porque requerirían análisis más extensos a los que pueden presentarse en este informe. Entre las primeras se encuentra la situación de discapacidad de los alumnos. La información cuantitativa (tanto la proveniente de estadísticas oficiales como la que ofrecen los registros administrativos educativos) es muy escasa cuando no nula. Por ello, no debe considerarse que su no tratamiento supone que no existan problemas de equidad respecto a las características no consideradas.

Precisiones acerca del uso de los datos

(1) Se considera que un niño o adolescente accede al sistema educativo obligatorio si: (a) se encuentra cursando uno de los grados del sistema (desde inicial 4 a tercero de educación media superior), o (b) ha aprobado el último grado del último nivel, con independencia de que se encuentre asistiendo o no a educación terciaria o similar. Por ello, a partir de los 17 años (edad en la que comienzan a producirse los egresos de media superior) los indicadores de acceso en este capítulo muestran valores distintos a los que se reportan en informes y sistemas de información que contabilizan la asistencia actual a educación en cualquier nivel y modalidad.

(2) Cuando la fuente de información es la Encuesta Continua de Hogares (ECH) del Instituto Nacional de Estadística (INE) no se consideran cubiertos por el sistema educativo obligatorio a los estudiantes o egresados de cursos técnicos distintos del ciclo básico tecnológico y el bachillerato tecnológico del Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP). Luego de preguntar sobre asistencia a educación obligatoria en los distintos niveles, la ECH lo hace genéricamente acerca de la participación en cursos técnicos. En el Manual del Entrevistador de aquella encuesta se hace referencia tanto a cursos que acreditan para el trayecto obligatorio como a otros que no lo hacen, por lo que no se puede distinguir en las bases de datos unos de otros. Por esta razón no se consideran las respuestas a esta pregunta. La decisión lleva a una leve subestimación de las tasas de acceso y egreso, así como a diferencias con las estimaciones disponibles en otros informes y sistemas de información que sí contabilizan la asistencia a esos cursos técnicos.

(3) La estimación a partir de la ECH de la proporción de estudiantes que logra avanzar por la educación obligatoria en edad oportuna (es decir, sin haber ingresado tardíamente, abandonado temporalmente ni repetido ningún grado) debe sortear el problema de que la encuesta no releva fecha de nacimiento, sino edad, y que se aplica a lo largo de todo el año. Por esta razón, la consideración de la edad declarada y del último grado aprobado no permite conocer directamente si un niño o adolescente se encuentra o no cursando en edad oportuna. En este contexto podemos, por ejemplo, encontrarnos con un niño que con 6 años de edad, cursando primer grado de primaria, no esté cubierto en edad oportuna (se encuentre rezagado) y con otro que con 7 años de edad, cursando también primer grado de primaria, sí esté cursando en edad oportuna⁷. Para resolver este problema se ha seguido un procedimiento que permite arribar a estimaciones consistentes con la evolución del rezago medido a través de registros administrativos (donde sí se cuenta con fecha de nacimiento), aunque tiende a sobrestimar la magnitud de los cubiertos en edad oportuna. Los detalles de este procedimiento se presentan en el anexo 2.

(4) Para la desagregación de la información por contexto socioeconómico de los niños y adolescentes se consideran los ingresos per cápita de sus hogares relevados a partir de la ECH. Se construyen quintiles de ingreso para tres regiones del país y se asigna el valor de esta variable, que es un atributo del hogar, a cada persona. Los detalles de la metodología se presentan en el anexo 3.

(5) Parte de la información administrativa proveniente del Consejo de Educación Inicial y Primaria (CEIP) se desagrega por contexto sociocultural de los centros, clasificación producida por el propio CEIP a partir de la consideración de la situación educativa de las madres de los alumnos, la prevalencia de necesidades básicas insatisfechas en sus hogares, el acceso a bienes y servicios seleccionados y la titularidad de la vivienda. La metodología para la construcción del índice de contexto sociocultural puede consultarse en ANEP (2012a). Esta clasificación está disponible únicamente para los centros públicos.

(6) Cuando se realizan desagregaciones de información de la ECH (sexo, región o situación económica) se trabaja con tres años consecutivos de la encuesta, con el objetivo de aumentar el número de casos en cada apertura y de este modo reducir el margen de error de las estimaciones.

⁷ Supongamos que un niño cumple años en marzo, se le aplicó la encuesta en febrero y repitió el primer grado (lo está cursando por segunda vez). En febrero tendrá 6 años (ingresó con 5 el año anterior al mismo grado y cumplió 6 a poco de comenzar el año lectivo) y cumplirá 7 el mes siguiente al que le fuera aplicada la encuesta. Mientras tanto, otro niño está cursando por primera vez primer grado, ingresó con 6 años, cumplió 7 en setiembre y la encuesta se le aplica en octubre.

Acceso

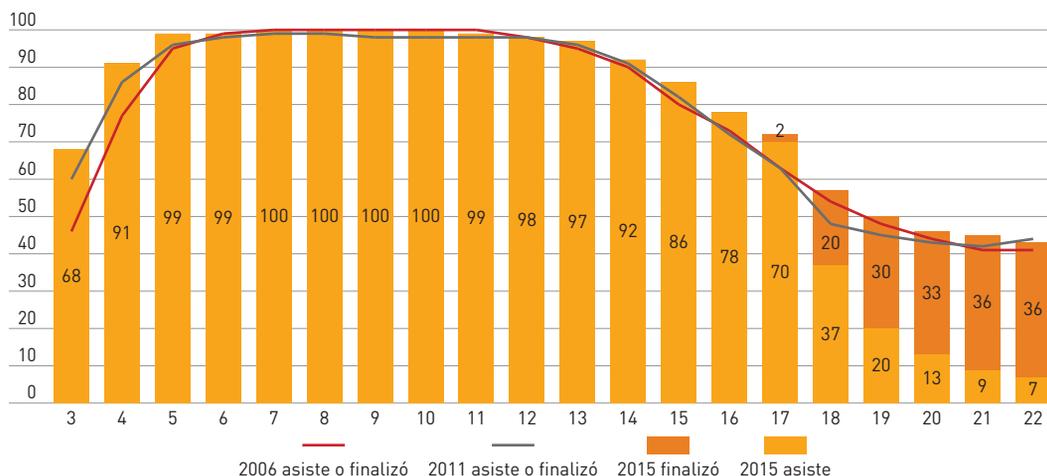
¿Cuántos niños, adolescentes y jóvenes acceden a la educación obligatoria en Uruguay?

La asistencia al sistema educativo es universal en el país para las edades correspondientes al ciclo primario (6 a 11 años), situación que también se constata en la edad inmediatamente anterior (5 años) y las posteriores (12 y 13 años). La matriculación antes de los 5 años ha aumentado significativamente en la última década: supera el 90% a los 4 años (aumentó 14 puntos porcentuales entre 2006 y 2015) y alcanza casi el 70% a los 3 años (con un aumento de 22 puntos porcentuales en el mismo período).

Una realidad bien distinta se aprecia en las edades posteriores a las correspondientes a educación media básica: los aumentos en el acceso son leves entre los adolescentes de 15 y 17 años (entre 5 y 9 puntos porcentuales según la edad considerada) y muy bajos entre quienes tienen 18 años o más. Por tanto, cada vez es mayor la proporción de niños que ingresa al sistema educativo, pero continúa siendo bajo —y sin variaciones significativas en los últimos años— el acceso de adolescentes al último nivel de la educación obligatoria.

En el gráfico se observa para cada edad simple la proporción de asistentes a la educación obligatoria. Para cada edad, se presenta en forma de barra la proporción que asiste en el año 2015, mientras que con las líneas se muestra dicha proporción para los años 2011 y 2006. Adicionalmente, a partir de los 17 años de edad se puede observar la proporción que ya ha culminado el ciclo de educación obligatoria.

Gráfico 1.1. Porcentaje de niños, adolescentes y jóvenes que acceden (asistencia o finalización) a la educación obligatoria, por edades simples. Años 2006, 2011 y 2015



Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de la ECH (INE).

Nota: no incluye cursos técnicos que no acreditan para la continuidad del ciclo obligatorio ni la formación profesional básica, ya que no es posible discriminar en la ECH entre esta y aquellos (aproximadamente el 3% de los jóvenes de 18 a 22 años que en 2015 no asistía a educación media ni había egresado de ese ciclo sí lo hacía a cursos técnicos distintos de los que ofrece el CETP en su ciclo básico tecnológico y bachillerato tecnológico; otro 2% había finalizado dichos cursos).



Se aprecian diferencias en el acceso a la educación obligatoria al considerar el sexo de los estudiantes, la región donde residen y, especialmente, los ingresos de los hogares a los que pertenecen.

Las diferencias entre hombres y mujeres (gráfico 1.2) comienzan a observarse a partir de los 14 años, se incrementan entre los 16 y 17, y se mantienen constantes al menos hasta los 22, edad en que la brecha a favor de las mujeres es de 14 puntos porcentuales para el período 2013-2015. Al comparar la brecha con la observada en 2006 (cuadro A4.1 del anexo 4) se comprueba que hubo un leve incremento, que podría asociarse a una mayor tasa de supervivencia en el sistema por parte de las mujeres que de los varones.

Respecto a las diferencias territoriales (gráfico 1.3), en el período 2013-2015 el acceso a la educación inicial fue más bajo en las localidades pequeñas y áreas rurales del interior del país que en el resto del interior y Montevideo, lo cual puede deberse a las dificultades para proveer servicios de educación inicial en áreas rurales. Si bien entre los 5 y los 13 años de edad no se presentan variaciones territoriales, a partir de los 14 años (como se presentó en el gráfico 1.1) cae sistemáticamente la tasa de acceso conforme avanza la edad, con una tendencia más marcada en el interior del país.

La brecha entre Montevideo y las pequeñas localidades y el medio rural del interior se reduce en comparación con 2006 (cuadro A4.2 del anexo 4), tanto en el nivel inicial como a partir de los 14 años de edad. La reducción de esta brecha da cuenta de la tendencia de expansión matricular en las localidades pequeñas y en el interior rural en relación a lo ocurrido en Montevideo.

Al considerar el acceso por quintiles de ingreso (gráfico 1.4), en educación inicial las diferencias son muy relevantes a los 3 años, pero se reducen de forma importante a los 4. En el caso de la educación media, el acceso varía notablemente de acuerdo a los ingresos de los hogares. En la última edad teórica para el ciclo obligatorio (17 años) el 96% de los adolescentes pertenecientes a los hogares de mayores ingresos (quintil 5) accedía al sistema educativo obligatorio frente al 59% de los pertenecientes a los hogares de menores ingresos (quintil 1), lo que supone una diferencia de 37 puntos porcentuales. Esta diferencia alcanza los 49 puntos entre los adolescentes de 18 años. A dicha edad, entre los adolescentes de los hogares del quintil más favorecido el acceso al ciclo obligatorio llega al 90%, mientras que en el quintil más desfavorecido desciende al 41%.

Esta información señala una muy clara desigualdad en el acceso a la educación en función de las condiciones socioeconómicas de los hogares. Más aún cuando se toma en cuenta que en el 20% de hogares de menores ingresos vive el 48% de los niños de 3 a 5 años y el 46% de los adolescentes de 12 a 17 años⁸. Por lo tanto, ese patrón de desigualdad afecta negativamente a los hogares en donde se encuentra una proporción muy importante de los sujetos del derecho a la educación.

A pesar de lo anterior, es destacable que la brecha entre el quintil 1 y el quintil 5 haya disminuido entre 2006 y 2013-2015. Esta disminución ha sido más relevante en las edades correspondientes al ciclo de educación inicial (cuadro A4.3 del anexo 4).

⁸ Ver "La educación y su contexto".

Gráfico 1.2. Porcentaje de adolescentes y jóvenes que acceden (asisten o finalizaron) a la educación obligatoria por edades simples (14 a 22 años) según sexo. Período 2013-2015

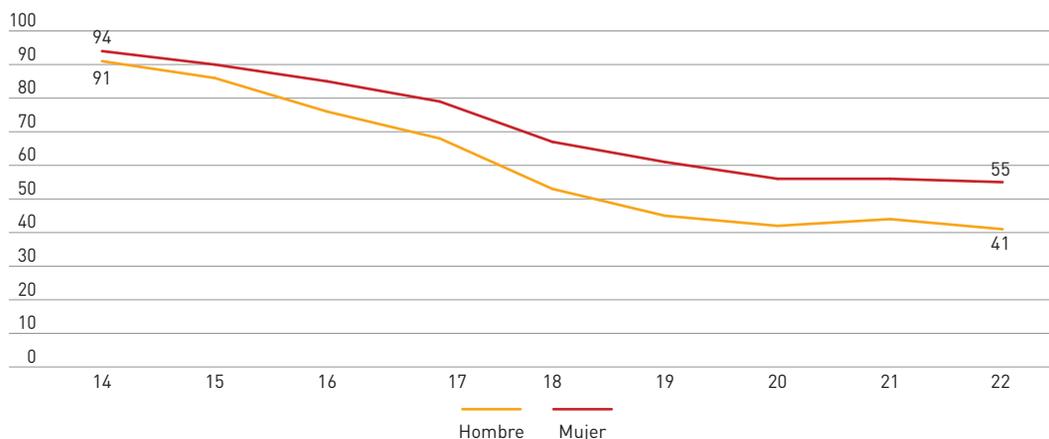


Gráfico 1.3. Porcentaje de niños, adolescentes y jóvenes que acceden (asisten o finalizaron) a la educación obligatoria por edades simples (3 a 4 y 14 a 22) según región de residencia. Período 2013-2015

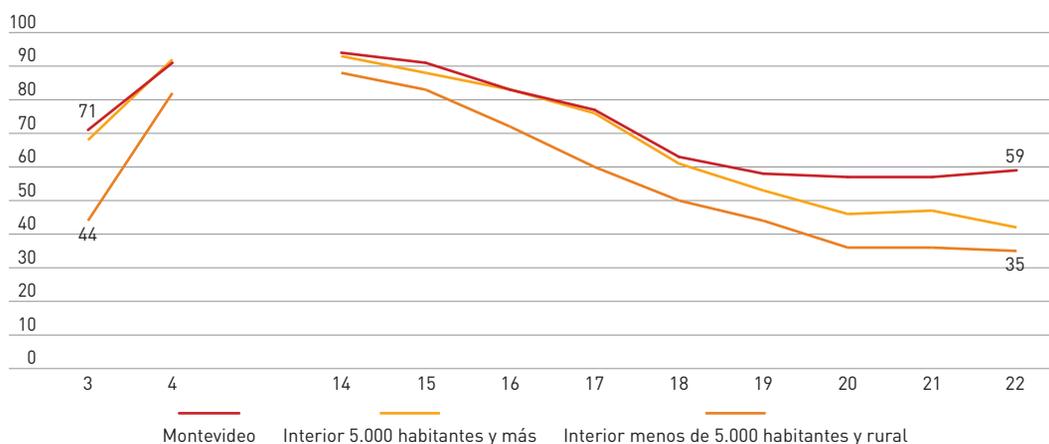
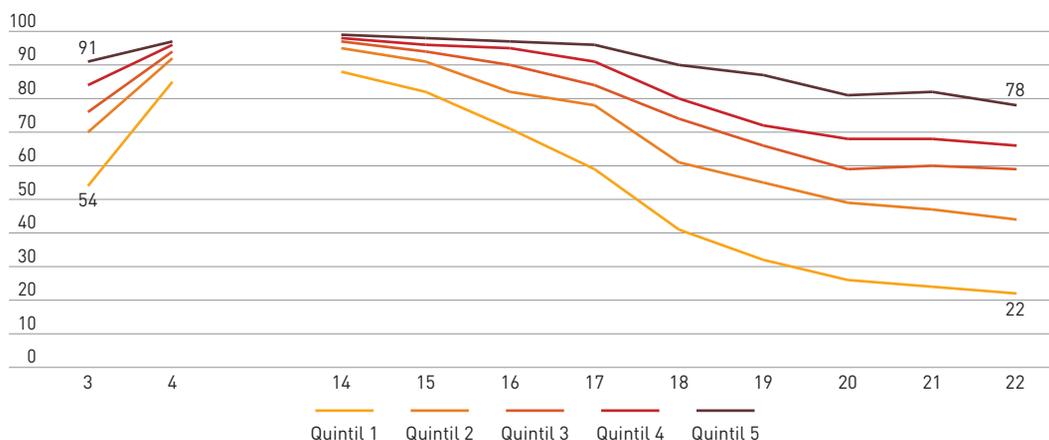


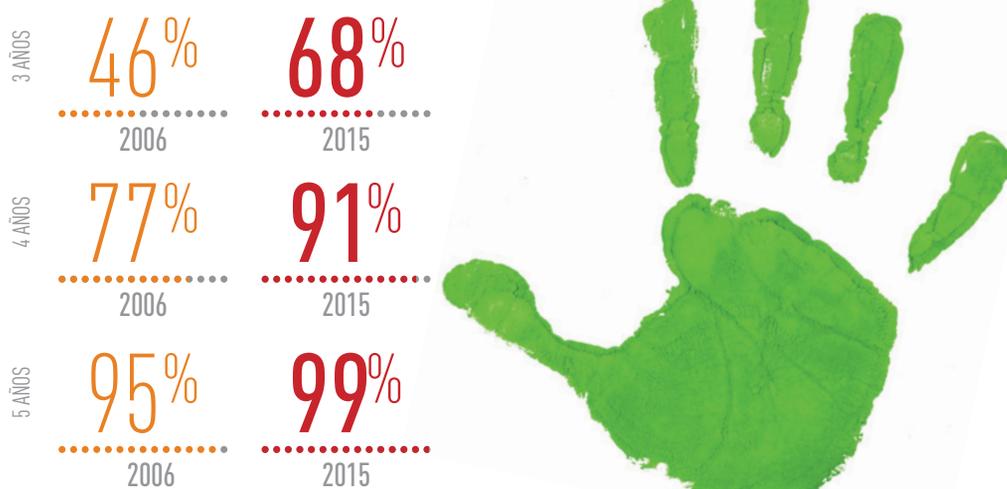
Gráfico 1.4. Porcentaje de niños, adolescentes y jóvenes que acceden (asisten o finalizaron) a la educación obligatoria por edades simples (3 a 4 y 14 a 22) según quintil de ingresos del hogar. Período 2013-2015



Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de la ECH (INE).



La **cobertura en educación inicial** se incrementó en la última década (para niños de 3, 4 y 5 años).



Basado en gráfico 1.1. Porcentaje de niños, adolescentes y jóvenes que acceden (asistencia o finalización) a la educación obligatoria, por edades simples. Años 2006, 2011 y 2015

Como se señaló al inicio del capítulo, para asegurar el derecho a la educación no basta con que los niños se matriculen en la educación obligatoria, sino que resulta necesario que asistan regularmente a clases⁹. El alto acceso en los niveles inicial y primario contrasta con una importante proporción de niños que, al menos en las edades más tempranas en el sector público, no alcanza niveles de asistencia suficiente (141 días o más de concurrencia a clase en el año): más de un tercio de los niños matriculados en el nivel 3 de inicial (36%) no alcanzó ese número de asistencias durante el año lectivo 2015, y en el nivel 4 se encuentra en esa situación el 27% de los niños (gráfico 1.5). Si bien es razonable esperar que la inasistencia sea mayor entre los más pequeños, los porcentajes reportados dan cuenta de niños que tienen, al menos, 40 inasistencias en el año lectivo¹⁰.

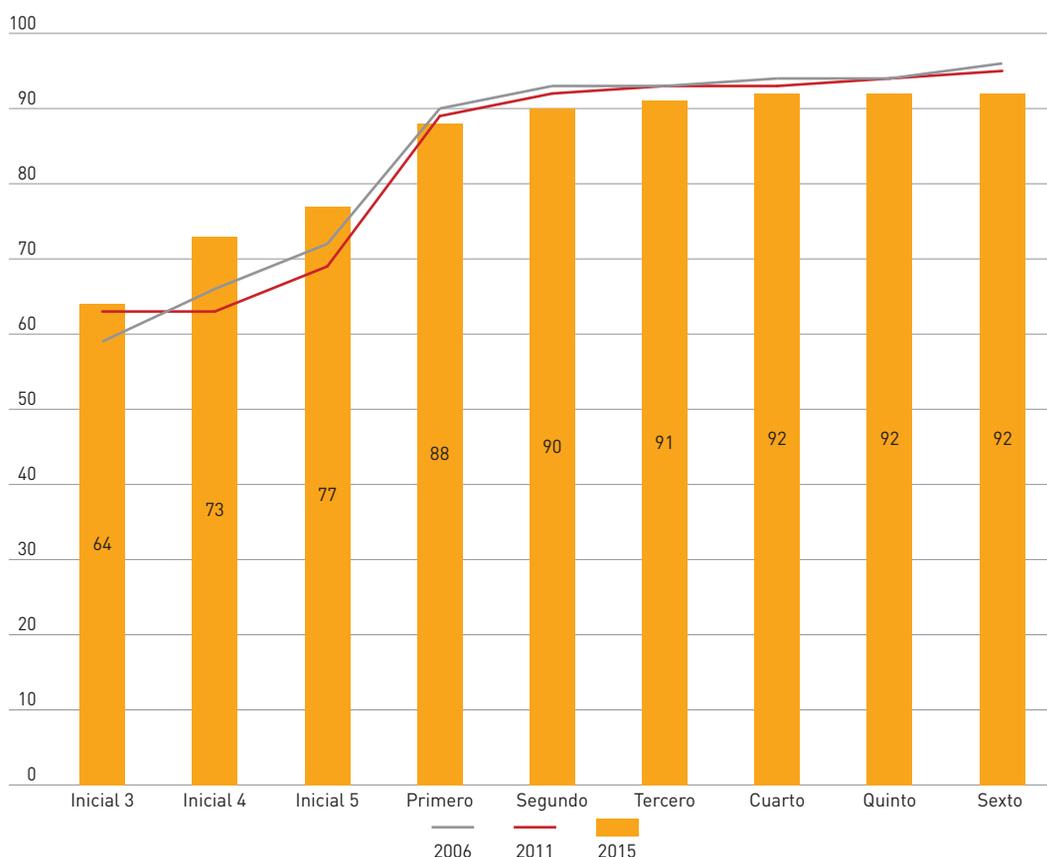
La magnitud del problema se reduce en los grados siguientes. En primer año de educación primaria pública el 12% de los matriculados en 2015 no llegó a asistir 141 días o más de clase, situación que se reduce al 8% para los últimos tres grados escolares. La comparación con una década atrás muestra mejoras en inicial, pero un leve deterioro en primaria¹¹.

⁹ El análisis de este fenómeno solo puede realizarse para la educación pública, ya que no se cuenta con información sobre la frecuencia de asistencia de los niños, adolescentes y jóvenes matriculados en el sector privado. Además, las distintas modalidades que tiene el sistema educativo para reportar la información dificultan la comparación entre los subsistemas, incluso dentro del sector público. Esta ausencia de información para el caso del sector privado y la falta de normalización para los subsistemas públicos constituyen la norma de los registros administrativos educativos en Uruguay e imponen importantes limitaciones para el seguimiento y evaluación del desempeño del sistema en su totalidad.

¹⁰ Los años lectivos en primaria son de aproximadamente 180 días.

¹¹ El establecimiento de 141 días como umbral de asistencia para determinar cuántos alumnos asisten de manera "suficiente" y cuántos no constituye una decisión normativa que puede someterse a discusión. No interesa en este informe dar tal discusión, pero sí alertar sobre los riesgos de "naturalizar" conceptos como asistencia suficiente y asistencia insuficiente perdiendo de vista que leves variaciones en el umbral definido podrían producir importantes diferencias en las proporciones de estudiantes en una y otra categoría. Así, en el año 2015 había en primaria pública tantos estudiantes con un número de asistencias inferior a 141 días como estudiantes en el tramo entre 141 a 150 asistencias. De modo que si el umbral de asistencias se elevara en 10 días (llegando a 151), la proporción de estudiantes que no alcanzarían la asistencia suficiente se duplicaría. Dicho de otra manera, por cada estudiante que en primaria pública en 2015 no alcanzaba la asistencia suficiente, existía otro que se encontraba apenas por encima del umbral (solo entre una y diez asistencias por encima).

Gráfico 1.5. Porcentaje de niños con asistencia suficiente (141 días o más de asistencia en el año) en inicial y primaria pública. Años 2006, 2011 y 2015



Fuente: elaboración propia a partir de microdatos del Monitor Educativo de Primaria.
Nota: el dato para inicial 3 del 2006 corresponde al año 2007.

En 2015 la proporción de estudiantes que asiste de forma suficiente a la escuela pública varía sistemáticamente según el contexto sociocultural de los centros educativos¹² y esta desigualdad es mayor en educación inicial (nivel en el que alcanza casi 20 puntos porcentuales) que en educación primaria. Sin embargo, en la educación primaria esta diferencia es persistente a lo largo del ciclo: llega a unos 10 puntos porcentuales entre escuelas de contexto muy favorable y muy desfavorable. Mientras que en las escuelas de contexto más desfavorable la asistencia suficiente en los niños de sexto es de 86%, en las de contexto más favorable asciende 10 puntos porcentuales (gráfico 1.6).

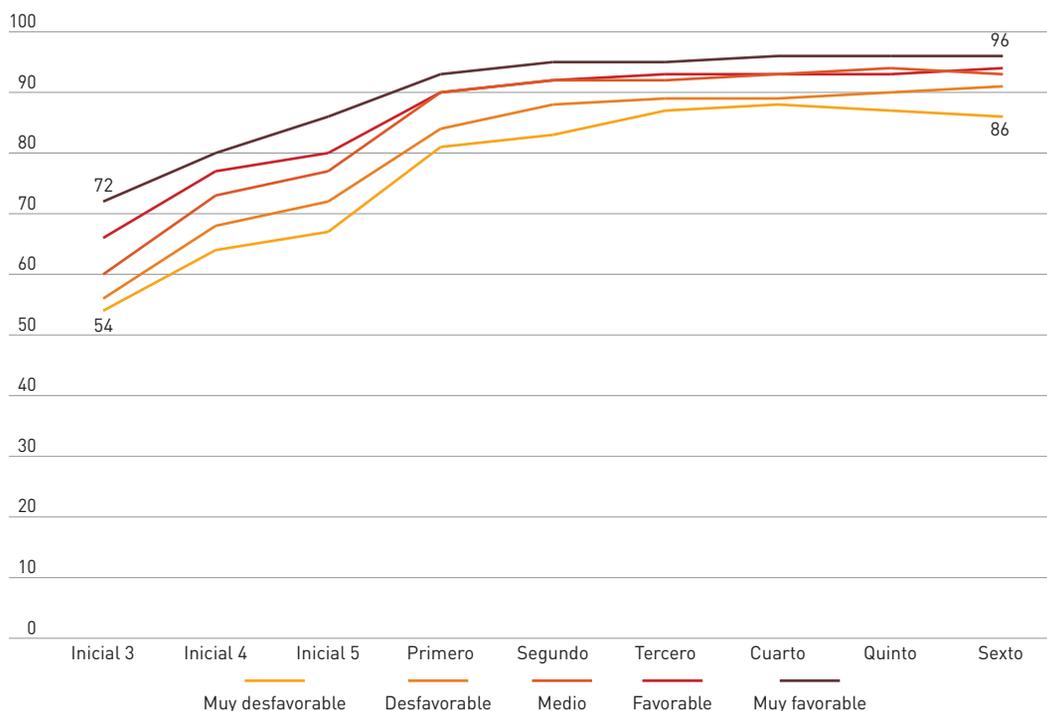
En secundaria pública el 16% de los estudiantes que se matricularon en 2015 en primer año tuvieron más de 50 inasistencias y no lograron aprobarlo. En segundo y tercer año el 13% de los estudiantes se encontraba en la misma situación al finalizar 2015¹³.

¹² Tal como se indicó al inicio del capítulo, el contexto sociocultural de los centros educativos es una clasificación realizada por el CEIP, recogida en el Monitor Educativo, a partir de la educación de las madres de los alumnos, las necesidades básicas insatisfechas de sus hogares, el acceso a bienes y servicios y la titularidad de la vivienda. No coincide, por tanto, con la definición de contexto socioeconómico utilizada en los apartados anteriores, construida a partir de los ingresos de los hogares que se releva en la ECH.

¹³ La información es reportada por la Dirección de Planeamiento y Evaluación Educativa del Consejo de Educación Secundaria (CES). Al presentar de este modo los resultados no es posible saber para el año 2015 cuántos adolescentes superaron las 50 inasistencias de sus hogares, el acceso a bienes y servicios y la titularidad de la vivienda. No coincide, por tanto, con la definición de contexto socioeconómico utilizada en los apartados anteriores, construida a partir de los ingresos de los hogares que se releva en la ECH.



Gráfico 1.6. Porcentaje de niños con asistencia suficiente (141 días o más de asistencia en el año) a inicial y primaria pública según nivel del índice de contexto sociocultural del centro. Año 2015



Fuente: elaboración propia a partir de microdatos del Monitor Educativo de Primaria.

Nota: se excluyen centros sin dato en contexto sociocultural.

Este panorama de asistencia lleva a cuestionar si existe acceso efectivo para un conjunto de la población. No parece razonable asimilar la matriculación a la asistencia, ya que la primera se verifica en un momento específico, mientras que la segunda supone un proceso continuo durante el año lectivo. Es a partir de la asistencia regular (no de la simple matriculación) que pueden desplegarse los procesos educativos y, en definitiva, efectivizarse el derecho a la educación. Un estudiante que se matricula pero asiste de manera esporádica a clase no está accediendo de hecho a la educación en la duración e intensidad requerida para producir los resultados esperados. Probablemente sea útil, tanto a fines analíticos como de gestión educativa, considerar tres categorías: estudiantes con acceso consolidado (se matriculan y asisten regularmente), con acceso precario (se matriculan, pero no asisten de manera suficiente) y sin acceso (no se matriculan).

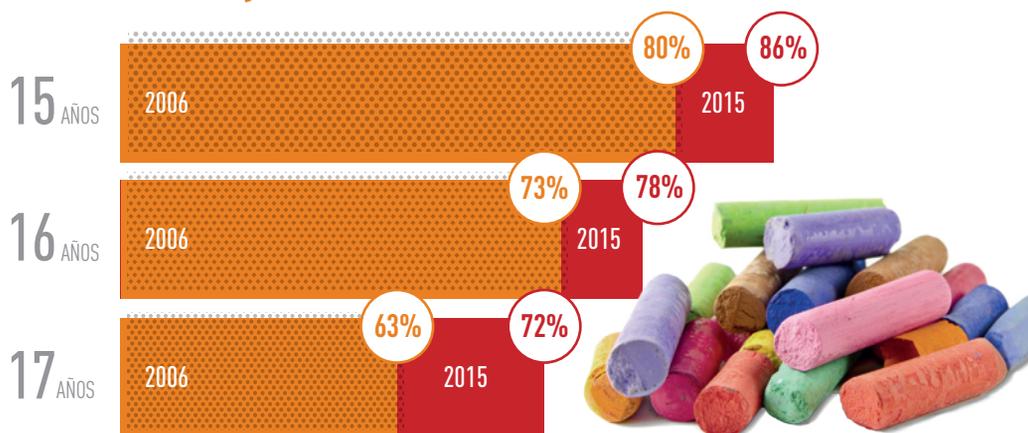
Metas vinculadas al acceso

Las metas de la ANEP para el quinquenio relacionadas con el acceso de los niños, adolescentes y jóvenes al sistema educativo se inscriben en el lineamiento estratégico 2: "Universalización de la escolaridad obligatoria y fortalecimiento de la educación a lo largo de toda la vida" (ANEP, 2015a). Se seleccionan aquí para su consideración aquellas metas vinculadas directamente al aumento del acceso, no las que hacen referencia al tipo de oferta¹⁴.

¹⁴ Existen dentro de este lineamiento estratégico, por ejemplo, varias metas asociadas a la ampliación de la cobertura de tiempo extendido, tiempo completo o para poblaciones con características particulares.



En la última década **se incrementó la cobertura** entre los 15 y los 17 años.



Basado en gráfico 1.1. Porcentaje de niños, adolescentes y jóvenes que acceden (asistencia o finalización) a la educación obligatoria, por edades simples. Años 2006, 2011 y 2015

Dentro de este lineamiento, el primer objetivo estratégico (OE 2.1) refiere a la universalización del acceso a la educación de los niños de 3 años, en el cual la ANEP ha fijado una meta anual de incorporación de niños de esta edad para culminar el quinquenio actual con una cobertura del 86%. Teniendo en cuenta que en 2015 la cobertura alcanzó al 68%, se requiere un crecimiento promedio anual de 4,8% entre 2016 y 2020.

El segundo objetivo estratégico (OE 2.2) se propone promover la universalización de la educación media básica aumentando el porcentaje de adolescentes de 15, 16 y 17 años que asisten a la educación. A los efectos de realizar el seguimiento de esta meta es relevante considerar que para la ANEP la asistencia a la educación no necesariamente implica una restricción al ámbito de la educación obligatoria. Por lo tanto, es necesario estimar dos indicadores:

- asistentes a la educación formal (se incluye a quienes asisten al tramo obligatorio y a otros cursos técnicos que no habilitan la continuación de la trayectoria obligatoria y terciaria) y
- asistentes únicamente a la educación formal obligatoria (se incluye solamente a quienes asisten o han finalizado dicho ciclo).

La ANEP se propone que en 2020 el 96% de los adolescentes de 15 años se encuentre asistiendo a la educación formal, de acuerdo con la primera definición (a). Teniendo en cuenta que en 2015 (valor base) la asistencia alcanzaba el 89%, se requiere un aumento promedio anual del 1,5%. Respecto a los adolescentes de 16 años de edad se espera que, al finalizar el quinquenio, se alcance una asistencia del 94%, lo cual supone lograr un aumento promedio anual del 2,8%. Y para lograr que en 2020 el 91% de los adolescentes de 17 años asistan a educación (meta para esa edad) se requiere que el incremento promedio anual sea del 3,7% (cuadro 1.1).



Cuadro 1.1. Metas de la ANEP relativas al acceso. 2016-2020

Objetivo estratégico	Meta		Valor año 2014	Valor base (2015)	Valor esperado (2020)	Variación 2014-2015	Crecimiento anual requerido para cumplir al 2020 (1)
OE 2.1: Contribuir a la universalización del acceso a la educación de los niños de 3 años	Contribuir a la ampliación de la cobertura del nivel 3 años		69%	68% (31.455)	86% (39.125)	-1%	4,8%
OE 2.2: Promover la universalización de la educación media básica a través de sus diferentes modalidades	Aumentar el porcentaje de jóvenes de 15 años que asisten a la educación	Educación formal obligatoria (2)	85%	86%	--	1%	
		Educación formal (3)	89%	89% (46.761)	96% (47.250)	0%	1,5%
	Aumentar el porcentaje de jóvenes de 16 años que asisten a la educación	Educación formal obligatoria	76%	78%	--	2%	
		Educación formal	81%	82% (43.629)	94% (47.198)	1%	2,8%
	Aumentar el porcentaje de jóvenes de 17 años que asisten a la educación	Educación formal obligatoria	66%	72%	--	6%	
		Educación formal	71%	76% (41.143)	91% (46.331)	5%	3,7%

Fuente: elaboración propia a partir del Proyecto de Presupuesto Período 2015-2019 de la ANEP y microdatos de la ECH (INE).

(1) La fórmula de cálculo es: $[\text{valor en el 2020}/\text{valor en el 2015}]^{1/5}-1$.

(2) Asistentes a educación primaria, educación media y egresados de educación media.

(3) Asistentes a cualquier modalidad de educación formal (se incluyen cursos técnicos que no acreditan el trayecto obligatorio). No se contabilizan egresados del ciclo obligatorio que actualmente no asistan a enseñanza.

Nota 1: los valores entre paréntesis corresponden a la cantidad de población atendida —o que procura ser atendida— por el sistema educativo, calculada a partir de las proyecciones de población realizadas por el INE (revisión 2013).

Nota 2: el valor de los indicadores en 2014 y la variación 2014-2015 se presentan con la finalidad de valorar en términos relativos el aumento anual requerido (última columna) para alcanzar la meta 2020.



Avance

¿Cómo transitan los alumnos por los diferentes grados y ciclos?

El sistema educativo, en su tramo obligatorio, se encuentra organizado de tal modo que prevé el ingreso de los niños a la edad de 4 años y su avance a razón de un grado escolar por año lectivo, hasta culminar el último de enseñanza media. En tales casos, se ingresa al último grado con 16 o 17 años de edad y se egresa con 17 o 18 según la fecha de nacimiento¹⁵. Esta trayectoria teórica puede verse afectada por la ocurrencia de algunos eventos a partir del ciclo primario.

En el primer ciclo de la educación obligatoria (inicial) no hay eventos que afecten la trayectoria teórica, ya que no existe la figura de la repetición, ni por rendimiento ni por inasistencia. Adicionalmente, la no matriculación en un año a un cierto grado no determina que el niño deba asistir a ese grado el año siguiente¹⁶.

En primaria el desfasaje de la trayectoria esperada puede producirse por no matriculación en un año lectivo determinado¹⁷ o por repetición del grado.

En educación media básica se suma a los anteriores la promoción parcial, que implica que el estudiante pueda cursar el grado siguiente teniendo pendiente la aprobación de exámenes correspondientes al grado anterior. Esto, más allá de posibilitarle continuar avanzando en sus estudios, implica una carga extra a las obligaciones del año en curso.

En los dos últimos grados de media superior se suma la posibilidad de rendir exámenes en calidad de libre (sin asistir a clase). Aunque esta posibilidad puede considerarse como una oportunidad para aproximarse a la trayectoria teórica (avanzar en menos tiempo), en los hechos puede promover la demora en el egreso de un grado.

Distancias importantes entre la trayectoria real de los estudiantes y la teórica pueden obedecer a los eventos descritos de repetición, abandono parcial, cursado parcial de un grado en un año lectivo, abandono y reingreso (no matriculación durante uno o más años) o abandono sin reingreso. Estas situaciones pueden generar perjuicios para los alumnos, docentes y el propio sistema educativo¹⁸. En este contexto cobra relevancia conocer el grado en que el sistema educativo logra mantener la cobertura en edad oportuna, esto es, la asistencia sin retraso escolar.

¹⁵ Si se cumple años antes del 30 de abril se ingresa al grado correspondiente con un año menos al previsto.

¹⁶ Por ejemplo, si un niño de 4 años no se matricula en inicial 4, al año siguiente debe matricularse en inicial 5, al igual que quienes sí asistieron a inicial 4 el año anterior.

¹⁷ Cabe destacar que en Uruguay prácticamente no existe el ingreso tardío al primer grado de primaria.

¹⁸ Si bien el mecanismo de repetición está previsto como un apoyo para los estudiantes cuyos docentes consideran que este evento será positivo para ellos, distintas investigaciones tienden a mostrar lo contrario: los eventos de repetición se asocian con una mayor probabilidad de abandono del sistema educativo. Aunque es importante señalar que la repetición sí puede ser pertinente en algunos casos, a nivel agregado la evidencia señala lo contrario (ver artículo "El debate sobre la repetición").

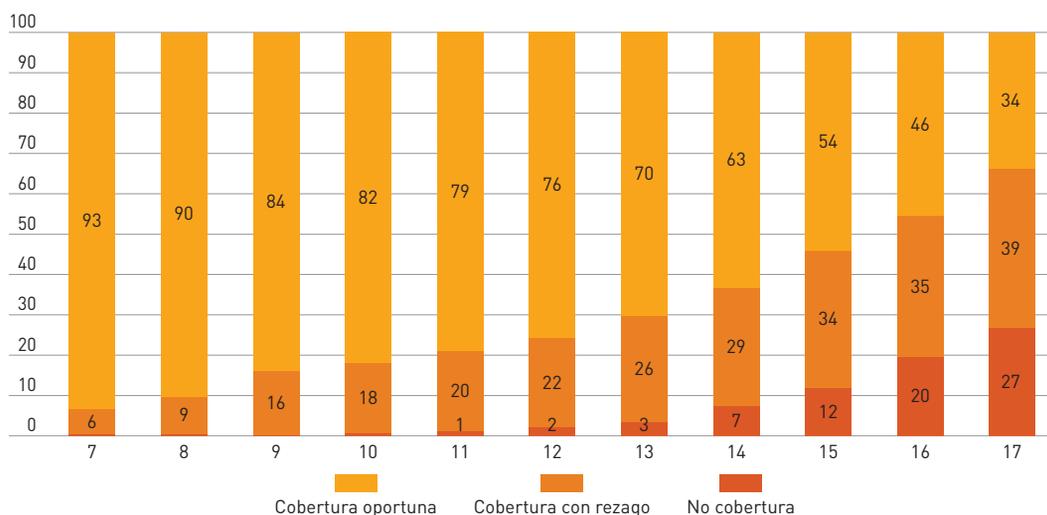
La posibilidad de abordar el tema a partir de información administrativa enfrenta serias limitaciones para parte del sector público¹⁹ y, especialmente, para el sector privado²⁰. Sin embargo, es posible obtener una estimación de la magnitud de estudiantes —tanto dentro del sector público como del privado— con cobertura oportuna a partir de la ECH²¹.

Así como a medida que avanza la edad disminuye el acceso de los estudiantes al sistema educativo (gráfico 1.1), también lo hace —como es lógico esperar— la proporción que asiste al grado adecuado a su edad (gráfico 1.7). La evidencia comparada con 10 años antes (2006) permite afirmar que la cobertura oportuna ascendió en todas las edades analizadas, y la mejora es mayor en los niños de entre 8 y 13 años (aproximadamente un 10%) (cuadro A4.5 del anexo 4).

Hasta los 15 años la mayor parte de los estudiantes asiste al grado esperado para su edad. A partir de los 16 años son mayoría los que asisten con rezago o se encuentran fuera del sistema educativo (gráfico 1.7)²².

En el gráfico se observa la proporción de población que asiste a la educación obligatoria y en qué condiciones lo hace para cada edad simple. Así, cada barra indica la proporción que asiste al grado teórico (cobertura oportuna), la proporción que asiste con algún año de rezago (cobertura con rezago) y la proporción que no asiste (no cobertura).

Gráfico 1.7. Distribución de niños, adolescentes y jóvenes, según situación educativa, por edades simples. Años 2013-2015



Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de la ECH (INE).

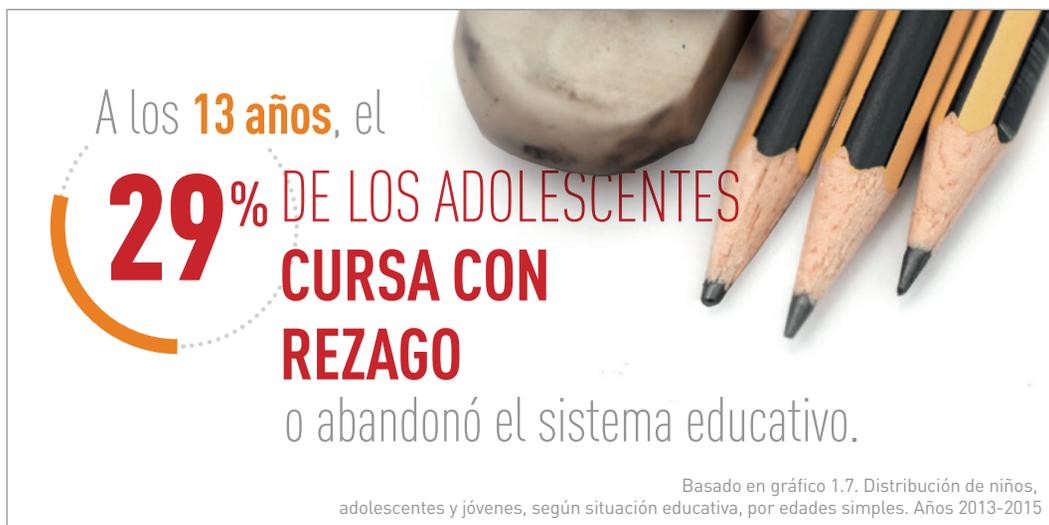
Nota: en varios gráficos y cuadros del informe los totales no suman 100 debido al redondeo de las cifras.

¹⁹ Existen problemas de acceso a la información individualizada sobre las fecha de nacimiento y los grados que cursan los alumnos, ya sea porque no se encuentran incorporados a los sistemas informáticos de los subsistemas o porque estando incorporados no se dan a conocer.

²⁰ En este caso el Estado no cuenta con un registro individualizado de alumnos de las instituciones privadas.

²¹ Se utiliza aquí un procedimiento que permite aproximarse al fenómeno superando las dificultades de tener que trabajar con la edad y no la fecha de nacimiento, el cual se describe en el anexo 2. Este procedimiento arroja resultados relativamente consistentes al ser comparados con los que proporcionan otras fuentes.

²² Al sumar cobertura oportuna y cobertura con rezago se debería obtener el mismo valor de asistencia que en el gráfico 1.1. Sin embargo, se observan diferencias. Ellas obedecen a que en el gráfico 1.1 se presenta la información para 2015, mientras que en el 1.7 se agrupan los tres últimos años de la ECH (2013-2015). Se utilizó esta opción para minimizar el error en las aperturas que se realizan a continuación.



¿En qué medida el sistema educativo está ofreciendo las mismas posibilidades de acceso a todos los estudiantes? ¿La asistencia en edad oportuna se concentra en algunos grupos poblacionales?

Respecto al sexo, entre los varones se observa una mayor proporción de asistencia con rezago o abandono —ya sea intermitente o no— que entre las mujeres. A partir de los 13 años y hasta los 17 la diferencia a favor de las mujeres varía entre 10 y 14 puntos porcentuales, y aumenta a medida que avanza la edad (gráfico 1.8).

La región de residencia no constituye un factor relevante para explicar las diferencias en la asistencia sin rezago o en edad oportuna (gráfico 1.9).

Al clasificar a los hogares por quintiles de ingreso, se observa una clara desigualdad en la asistencia oportuna entre el grupo de menores ingresos y el resto: entre los niños de 7 años que provienen del 80% de hogares de mayores ingresos la asistencia sin rezago alcanza a casi el 100%; en cambio, en el 20% de los hogares restantes dicho guarismo desciende al 88%.

La desigualdad respecto a la asistencia en edad oportuna según el ingreso de los hogares va aumentando a medida que lo hace la edad de los niños, adolescentes y jóvenes²³. A los 17 años el 76% de los adolescentes que residen en hogares del quintil más alto asiste sin rezago. Este porcentaje desciende 59 puntos porcentuales, hasta ubicarse en un mero 17% entre quienes provienen de los hogares con menores ingresos (gráfico 1.10).

El hecho de que la asistencia sin rezago se encuentre atravesada por una importante desigualdad socioeconómica constituye un aspecto de particular relevancia para el diseño de estrategias políticas orientadas a garantizar un acceso igualitario a la educación entre todos los estudiantes. Estas no deben desconocer que en el 20% de los hogares de menores ingresos vive casi la mitad de los niños, adolescentes y jóvenes uruguayos.

²³ Las diferencias también se registran al analizarlas por quintiles del nivel sociocultural de las escuelas públicas. Entre los estudiantes de sexto grado, en las escuelas de contexto más favorable la extraedad alcanza al 16% de los niños, mientras que en las de contexto más desfavorable llega al 43% (cuadro A4.7 del anexo).

Gráfico 1.8. Porcentaje de asistentes a educación obligatoria en edad oportuna, por edades simples (7 a 17) según sexo. Período 2013-2015

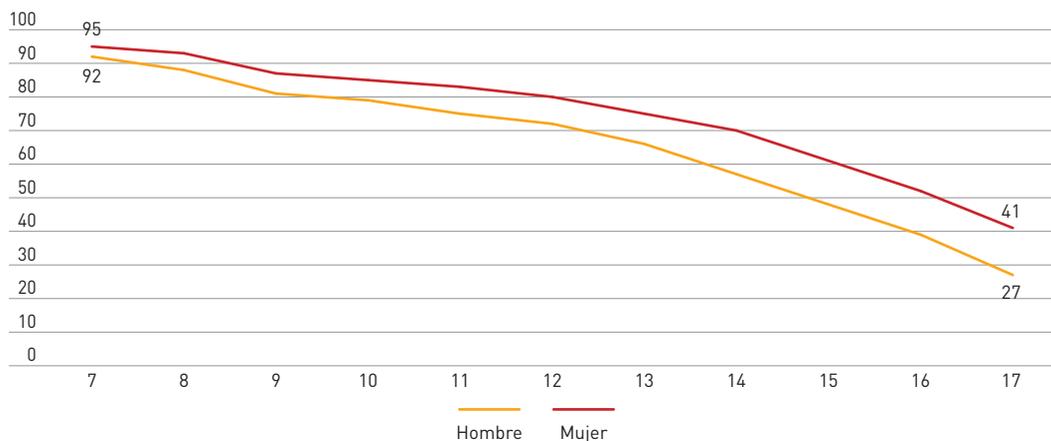


Gráfico 1.9. Porcentaje de asistentes a educación obligatoria en edad oportuna, por edades simples (7 a 17) según región de residencia. Período 2013-2015

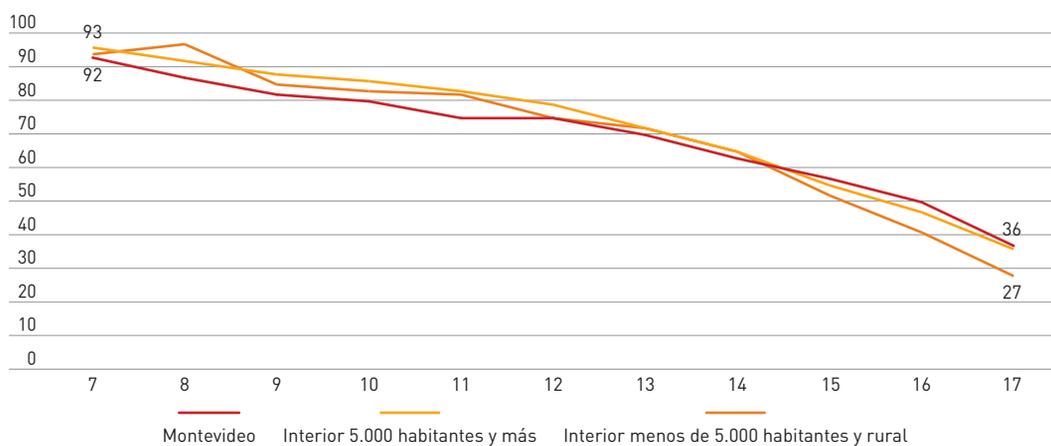
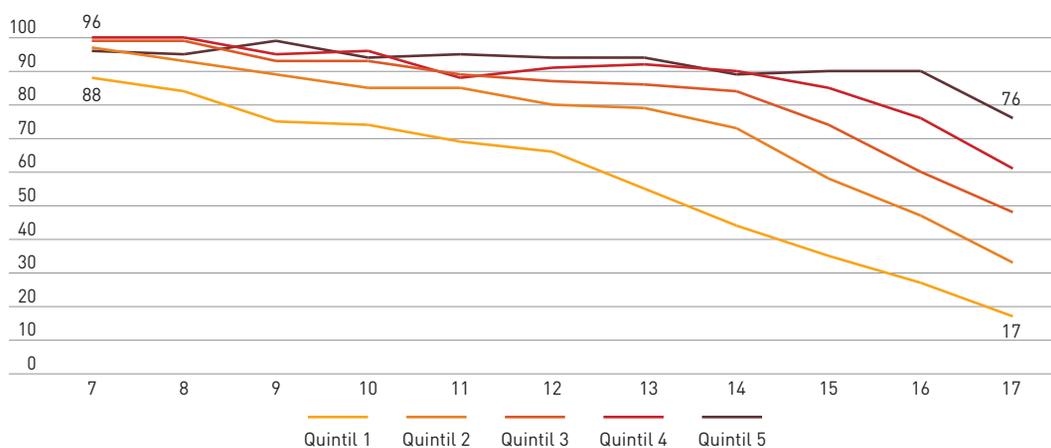


Gráfico 1.10. Porcentaje de asistentes a educación obligatoria en edad oportuna, por edades simples (7 a 17) según quintil de ingresos del hogar de pertenencia. Período 2013-2015



Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de la ECH (INE).

Nota: porcentajes sobre el total de población en cada edad (asistentes actuales y no asistentes).



Egreso

¿Cuántos estudiantes egresan de los diferentes ciclos educativos?

Aunque el ingreso a la educación es prácticamente universal, muchos estudiantes abandonan antes de finalizar todo el trayecto obligatorio, como se mostró en el primer apartado, al tiempo que otros avanzan a un ritmo más lento del previsto, tal como se describió en el segundo. Ambos fenómenos impactan en la finalización de los ciclos obligatorios. El análisis de este aspecto se aborda teniendo en cuenta la culminación a la edad teórica²⁴, la culminación con tres años de rezago y la culminación con seis años de rezago para el segundo ciclo de educación media²⁵.

El egreso sin rezago en primaria, en media básica y en media superior ha mejorado en la última década: en primaria aumentó 10 puntos porcentuales (se ubica en 2015 en un 90% de los alumnos de 13 años), en la educación media básica el incremento fue leve (pasó de 56% a 60% entre 2006 y 2015), y el egreso oportuno de todo el ciclo de la educación obligatoria aumentó 7 puntos porcentuales. Sin embargo, la cantidad de jóvenes que egresan de la educación obligatoria a la edad esperada continúa siendo muy baja: algo menos de la tercera parte de los jóvenes de 19 años.

Ya sea que se considere el egreso en la edad oportuna o con rezago, se observa un claro escalonamiento que se produce entre los distintos ciclos educativos. Primaria presenta un egreso casi universal, en ciclo básico el egreso desciende al 70% (aun cuando se consideran tres años de rezago), mientras que en la educación media superior solo un 40% logra terminar seis años después de la edad teórica. Sin duda, esta situación plantea un problema crítico para el país, ya que a los 24 años un 60% de la población no ha logrado culminar la educación obligatoria (gráfico 1.11).

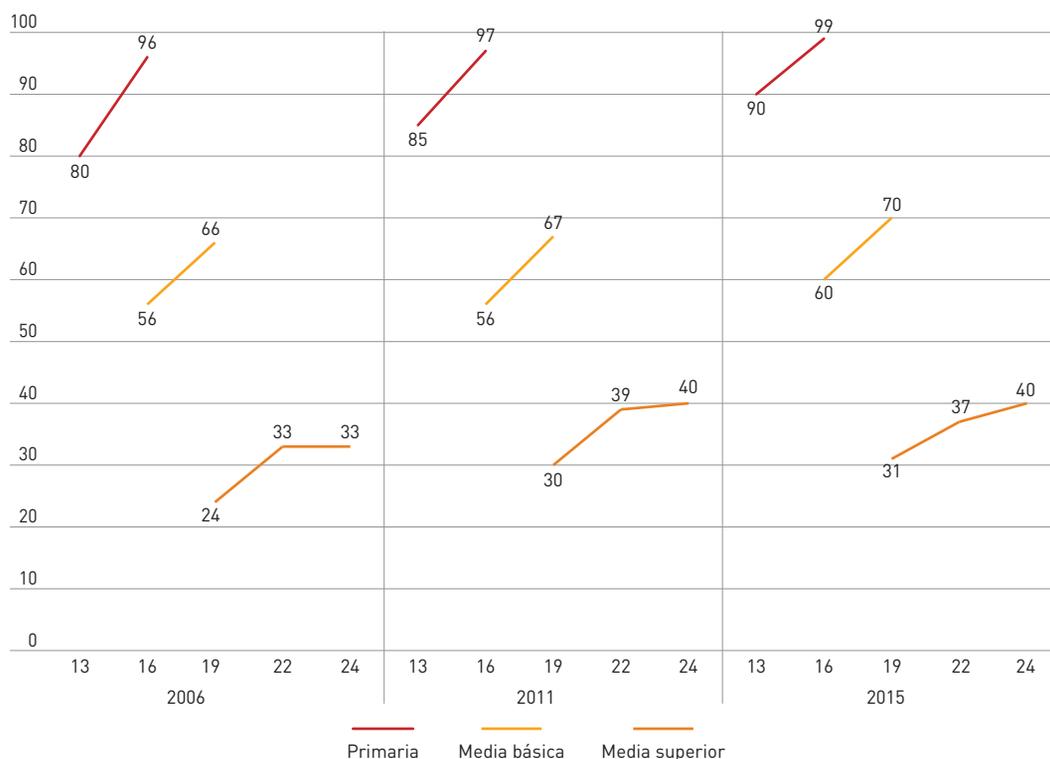


²⁴ Se consideran los 13 años para el nivel primario, los 16 para educación media básica y los 19 para media superior. Si bien un estudiante sin atraso egresa típicamente a los 12, a los 15 y a los 18 años, como la Encuesta Continua de Hogares se realiza a lo largo de todo el año, muchos niños que cumplieron 12 años aún no egresaron al aplicárseles la encuesta, porque aún no había finalizado el año lectivo. Lo mismo sucede para los siguientes ciclos. Al agregar un año se resuelve este problema, aunque se contabilizan como egresadas a tiempo algunas personas con rezago leve.

²⁵ En estos casos, situaciones de abandono temporal sumadas a repeticiones producen situaciones de rezago de magnitud.

Para cada ciclo educativo, y en tres momentos del tiempo (2006, 2011 y 2015), se indica la proporción de niños, adolescentes o jóvenes que lo culminaron. Para cada año el punto más a la izquierda corresponde al egreso en la edad prevista²⁶. A medida que aumenta la edad, aumentan tanto el rezago como el egreso.

Gráfico 1.11. Porcentaje de niños, adolescentes y jóvenes que finalizan los ciclos obligatorios. Edades seleccionadas. Años 2006-2011-2015



Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de la ECH (INE).

Nota: no incluye cursos técnicos que no acreditan para la continuidad del ciclo obligatorio, así como tampoco la formación profesional básica, ya que no es posible discriminar en la ECH entre esta y aquellos.

En el gráfico 1.12 se presenta la distribución de niños, adolescentes y jóvenes por edades simples según el ciclo educativo al que asisten. El momento en que la mayor parte de los adolescentes asiste a la educación media básica es entre los 13 y 14 años, mientras que la mayor asistencia a la educación media superior se registra entre los 16 y 17 años. En un período tan corto de tiempo se pasa de un 3% a un 28% de adolescentes que dejan de asistir a clase. Si bien es en las edades más altas cuando en mayor medida se registra este fenómeno, el desgranamiento —que comienza en el tránsito entre primaria y media— presenta una tasa de crecimiento interanual claramente más pronunciada en los primeros años de la educación media. Dicha tasa se reduce entre los 16 y 18 años, para nuevamente decrecer y estabilizarse a partir de los 20 años.

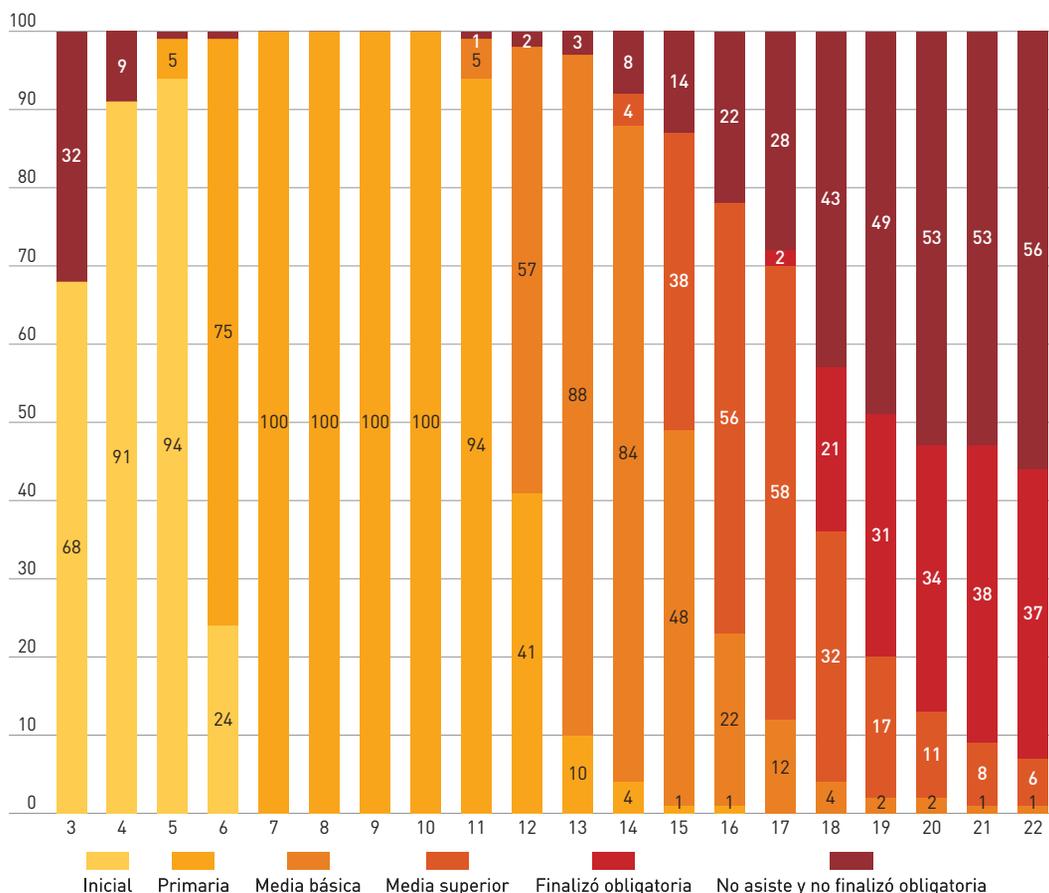
Estos datos señalan la relevancia de retener a los adolescentes desde las edades más tempranas, ya que a medida que aumenta su edad parece ser menor la posibilidad de que

²⁶ Estrictamente un año después de la edad prevista, por las razones explicitadas en una nota anterior.



abandonen. Si bien es menor la proporción de estudiantes que no asisten a los 15 que a los 18 (14% y 43%, respectivamente), la posibilidad de que un estudiante de 15 años deje de asistir a los 16 es claramente mayor que la de que un estudiante de 18 deje de hacerlo a los 19.

Gráfico 1.12. Distribución de niños, adolescentes y jóvenes según asistencia a los niveles de la educación obligatoria, por edades simples. Año 2015



Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de la ECH (INE).

Nota: no incluye cursos técnicos que no acreditan para la continuidad del ciclo obligatorio, así como tampoco la formación profesional básica, ya que no es posible discriminar en la ECH entre esta y aquellos.

La situación educativa de los niños, adolescentes y jóvenes a cada edad presenta diversos grados de desigualdad. Los varones egresan, aunque sea con rezago, en menor medida que las mujeres (gráfico 1.13).

La posibilidad de egresar de la educación media básica es menor en las áreas urbanas del interior con menor población y en las rurales que en el resto del país, mientras que el egreso de media superior es claramente mayor en Montevideo que en el interior²⁷ (gráfico 1.14).

²⁷ Lo cual está asociado a la oferta educativa.



Gráfico 1.13. Porcentaje de egresados de ciclos de educación obligatoria cuatro años después de la edad teórica según sexo. Años 2006 y 2013-2015

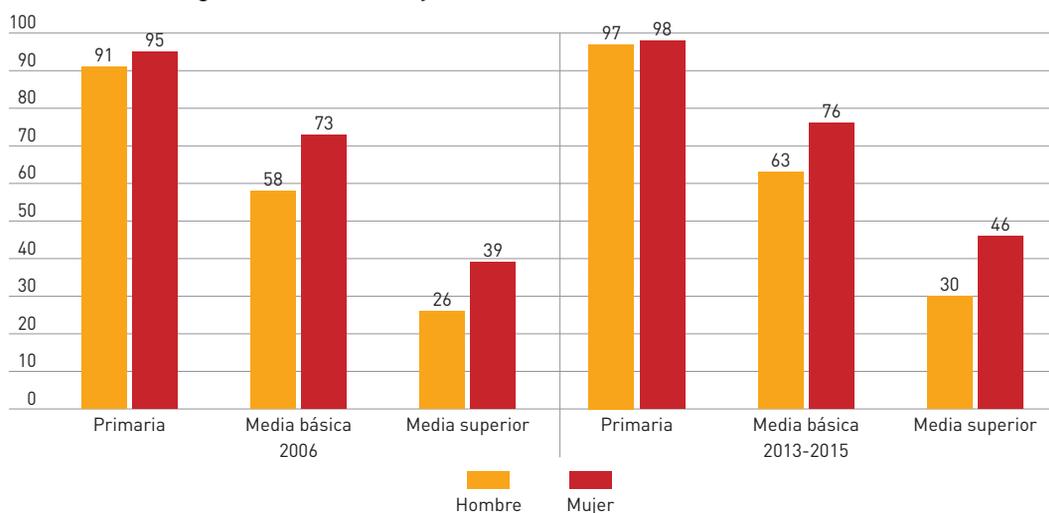
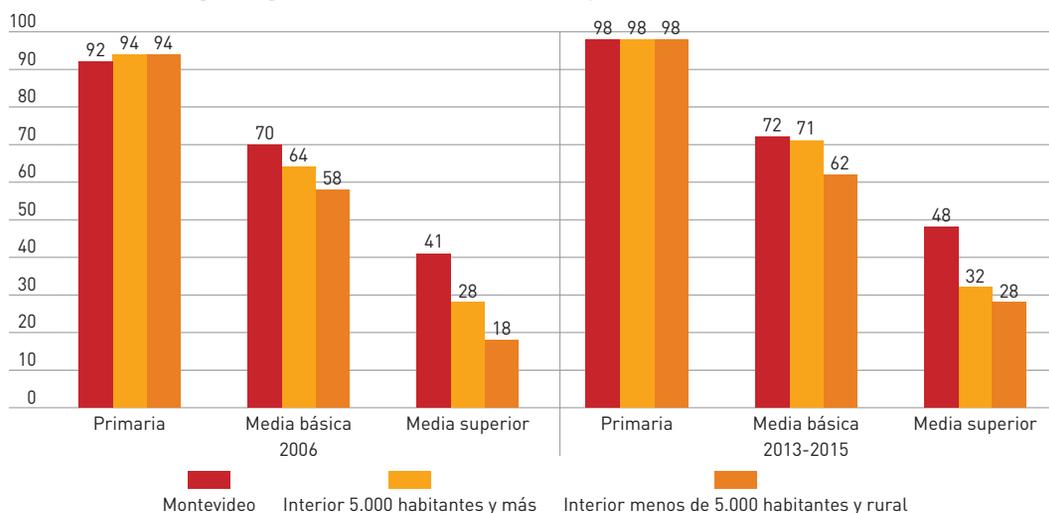


Gráfico 1.14. Porcentaje de egresados de ciclos de educación obligatoria cuatro años después de la edad teórica según región de residencia. Años 2006 y 2013-2015



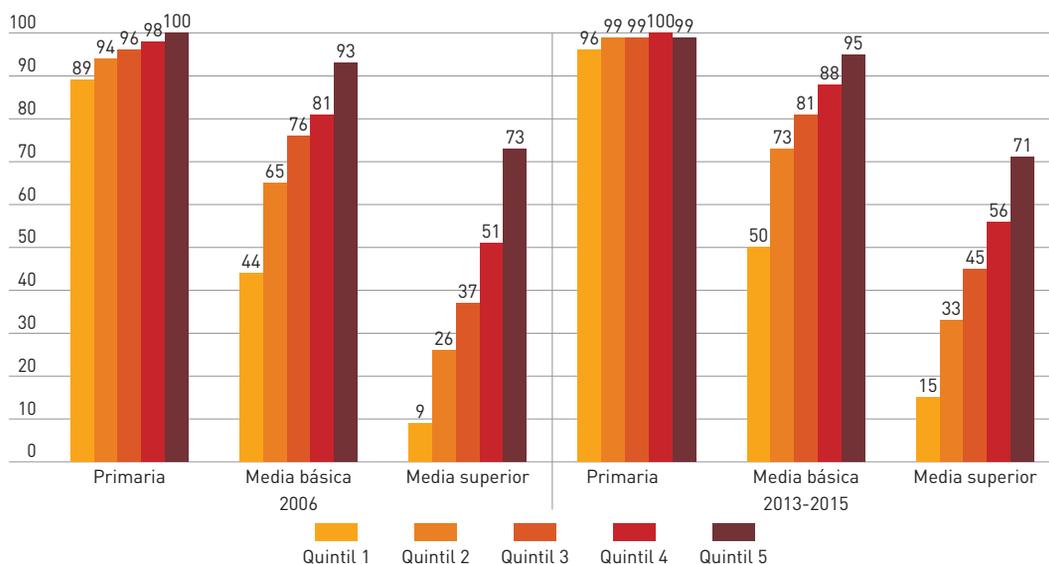
Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de la ECH (INE).

Nota: se considera adolescentes de 16 años para egreso de primaria, jóvenes de 19 años para egreso de media básica y de 22 años para egreso de media superior.

La desigualdad en el egreso según los quintiles de ingreso de los hogares es muy marcada y va aumentando en los ciclos superiores del sistema educativo. Mientras en primaria el egreso —aunque sea con rezago— es prácticamente universal, independientemente de los ingresos de los hogares, en la educación media básica se observa una diferencia relevante, que asciende aún más en media superior:

- a los 19 años egresa de media básica un 95% de quienes residen en los hogares de mayores ingresos, mientras que solamente egresa un 50% de quienes viven en los hogares con menores ingresos;
- a los 22 años el egreso de la educación media superior presenta diferencias aún más marcadas, ya que egresa el 71% de los jóvenes de hogares más favorecidos, mientras que solo egresa un 15% de los jóvenes que pertenecen a los hogares más desfavorecidos (gráfico 1.15).

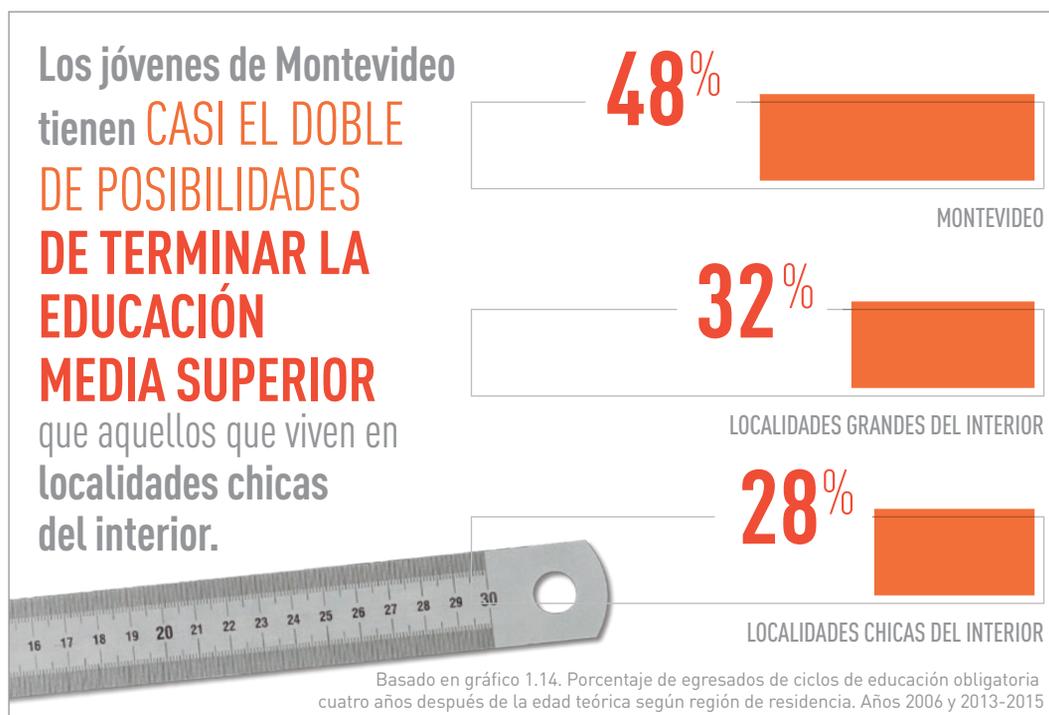
Gráfico 1.15. Porcentaje de egresados de ciclos de educación obligatoria cuatro años después de la edad teórica según ingreso de los hogares. Años 2006 y 2013-2015



Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de la ECH (INE).

Nota: se considera adolescentes de 16 años para egreso de primaria, jóvenes de 19 años para egreso de media básica y de 22 años para egreso de media superior.

Pese a estas marcadas diferencias, entre 2006 y 2013-2015 la brecha en el egreso entre los adolescentes y jóvenes de los hogares del quintil de ingresos más alto y el más bajo se ha reducido en los tres ciclos educativos. En media superior se observa la reducción más relevante, ya que la distancia se ha reducido de 64 a 56 puntos porcentuales. En el caso de la educación media básica la reducción alcanzada en casi 10 años fue de solamente 4 puntos porcentuales y en primaria de 8 (cuadro A4.8 del anexo).





Metas vinculadas al egreso

Las metas que la ANEP definió para este quinquenio en relación al egreso se inscriben en el lineamiento estratégico 2: "Universalización de la escolaridad obligatoria y fortalecimiento de la educación a lo largo de toda la vida".

El segundo objetivo estratégico (OE 2.2) refiere a la universalización del ciclo medio básico. Específicamente, las metas plantean alcanzar el 75% de egreso a los 16 años y el 85% entre los 18 y 20 años. Para ello se requiere un aumento anual promedio del 4,6% y del 4%, respectivamente, durante el quinquenio.

El tercer objetivo estratégico (OE 2.3) refiere al incremento del egreso de media superior. Se aspira a alcanzar un 45% de egreso del nivel entre la población de 19 años de edad, y de 75% entre la de 21 a 23 años. Para alcanzar dichas metas al finalizar el quinquenio se requiere en el primer caso un aumento promedio anual del 7,7% y en el segundo del 14%.

Las magnitudes establecidas como metas de egreso para 2020 por la ANEP se ubican por debajo del mandato de universalización que plantea la Ley General de Educación, pero expresan el gran desafío al que se enfrenta el país en la materia para los próximos años.

Si bien por el momento solo se cuenta con datos para el 2015, al comparar la información con la de 2014 se observa que el avance hacia las metas planteadas para el 2020 se produce a un ritmo muy por debajo del requerido, y en algunos casos la situación parece estancada.

Cuadro 1.2. Metas de la ANEP relativas al egreso. 2016-2020

Objetivo estratégico	Meta	Valor año 2014	Valor base (2015)	Valor esperado (2020)	Variación 2014-2015	Crecimiento anual requerido para cumplir al 2020
OE 2.2: Promover la universalización de la educación media básica a través de sus diferentes modalidades	Aumentar el egreso en tiempo de la educación media básica (16 años)	58%	60% (31.924)	75% (37.658)	2%	4,6%
	Aumentar el egreso de la educación media básica entre los 18 y 20 años	69%	70% (115.503)	85% (132.300)	1%	4%
OE 2.3: Incrementar sostenidamente los egresos y la revinculación en la educación media superior	Aumentar el egreso en tiempo de la educación media superior (19 años)	31%	31% (17.143)	45% (23.344)	0%	7,7%
	Aumentar el egreso de la educación media superior entre los 21 y 23 años	39%	39% (61.162)	75% (121.265)	0%	14%

Fuente: elaboración propia a partir del Proyecto de Presupuesto Período 2015-2019 de la ANEP y microdatos de la ECH (INE).

Nota 1: los valores entre paréntesis corresponden a la cantidad de población que hoy egresa —o que se espera que lo haga— del sistema educativo, calculada a partir de las proyecciones de población realizadas por el INE (revisión 2013).
 Nota 2: el valor de los indicadores en 2014 y la variación 2014-2015 se presentan con la finalidad de valorar en términos relativos el aumento anual requerido (última columna) para alcanzar la meta 2020.

La evolución de la escolarización en Uruguay en el mediano plazo

La descripción realizada en los apartados precedentes muestra la complejidad de las distintas realidades en materia de acceso, avance y egreso de los diferentes niveles que componen la educación obligatoria y la persistencia de algunos problemas estructurales del sistema educativo. Para una mejor valoración de los avances y desafíos, esta observación debe ser complementada con una referencia a los procesos de cambio en el mediano plazo, considerando la evolución entre distintas generaciones de uruguayos y la comparación con la trayectoria educativa en otros países.

¿Cómo ha evolucionado el acceso y el egreso entre generaciones?

Una forma de observar la dinámica de mediano plazo en el proceso de escolarización de la población uruguaya consiste en comparar la evolución en el acceso y el egreso de los diferentes niveles educativos entre distintas generaciones. Con ese objetivo, en este



apartado se analiza el acceso y culminación de ciclos para tres grupos de edades (21 a 23, 33 a 35 y 45 a 47 años) utilizando los datos de la ECH del año 2015²⁸.

En el cuadro 1.3 se presentan los años en que nacieron los integrantes de los tres grupos a considerar, los años en que debieron ingresar a educación primaria y los correspondientes al ingreso a educación media básica y media superior en edad oportuna.

Cuadro 1.3. Años de nacimiento, ingreso a primaria e ingreso a media en edad oportuna de los grupos de población considerados al año 2015

	Grupo 21 a 23 años	Grupo 33 a 35 años	Grupo 45 a 47 años
Año de nacimiento	1992-1994	1980-1982	1968-1970
Año de inicio de primaria	1998-2000	1986-1988	1974-1976
Año de inicio de media (sin retraso)	2004-2006	1992-1994	1980-1982
Año de inicio de media superior (sin retraso)	2007-2009	1995-1997	1983-1985

La comparación de los niveles educativos alcanzados por cada generación permite una aproximación a la magnitud de avance en el acceso y egreso a lo largo del tiempo (gráfico 1.16).

Se observa que en aproximadamente 25 años se ha incrementado el egreso de los tres niveles educativos del tramo obligatorio. El mayor incremento se produjo en el egreso de media básica y el menor en primaria, dado que partía de un egreso casi universal. Sin embargo, la magnitud de la mejora es leve, ya que el mayor incremento es de aproximadamente 12 puntos porcentuales para todo el período: en media básica el egreso era de 59% (1980-1982) y pasó a ser de 71% (2004-2006).

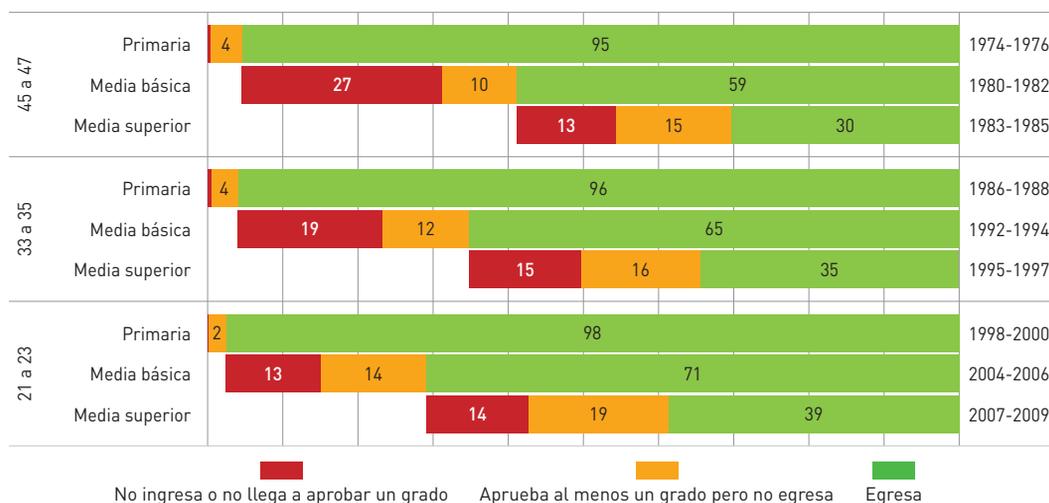
Un logro relevante es que en media básica se redujo en más de un 50% la proporción de adolescentes que, habiendo egresado de primaria, no ingresa o no logra aprobar un grado (27% a 13% en los períodos extremos considerados en el análisis). En la educación media superior, sin embargo, no se observan cambios significativos en este sentido.

Se comprueba también la persistencia de una brecha muy marcada entre el ingreso a media básica y a la educación media superior. Quienes finalizan la educación obligatoria son menos de un 40% de la generación más joven, porcentaje que se incrementó solamente 9 puntos porcentuales en el período considerado.

²⁸ Como en la ECH se indaga sobre el ingreso y los años aprobados en cada uno de los ciclos obligatorios, es posible conocer a través de una sola toma de datos la evolución de la cobertura educativa y el egreso en un período amplio de tiempo. Por ejemplo, para saber si han existido variaciones en la culminación de educación media básica entre quienes tenían entre 21 y 23 años a principios de la década de los noventa y los que tienen esa edad en la actualidad, puede considerarse la culminación de ese ciclo entre quienes tienen actualmente de 21 a 23 años y quienes tienen de 45 a 47 años. Los últimos son quienes a principios de la década de los noventa tenían entre 21 y 23 años. De esta manera es posible conocer las diferencias para las mismas edades, por ejemplo, en los años noventa y en la actualidad. La simplicidad de este procedimiento contrasta con algunos problemas que es necesario tener en cuenta. El principal de ellos es que supone que la población existente en los períodos anteriores (en el ejemplo, a principio de los noventa) se ha mantenido intacta hasta el presente, cosa que obviamente no es así. Estrictamente, cuando se hace mención a la situación educativa de un grupo específico de población se considera a la parte de ese grupo que ha sobrevivido (no ha fallecido) y ha permanecido en el país (no ha emigrado). A ella se agrega la población que ha llegado al país (inmigrantes). Fenómenos como la emigración de población de determinada edad con alto nivel educativo pueden determinar que para ese grupo se relevén niveles educativos menores a los de otros, lo cual no se debe a que accedieran en menor proporción a la educación. Teniendo en cuenta esta limitación pueden, sin embargo, realizarse comparaciones con un razonable grado de validez. El ejercicio que se realiza a continuación replica el presentado por De Armas y Retamoso (2010) para UNICEF y desarrollado por De los Campos y Ferrando (2015) para el INEE.

El análisis para cada generación parte del total de personas que deberían haber ingresado a primaria. Allí se presenta si culminaron (en verde), si cursaron sin egresar (en amarillo) o si no llegaron a aprobar ningún grado o simplemente no ingresaron (en rojo). Se realiza el mismo análisis para el cursado de educación media básica entre quienes egresaron de primaria. Por último, se describe la situación educativa en media superior entre quienes egresaron de ciclo básico. El espacio en blanco a la izquierda de cada barra da cuenta de la proporción de estudiantes (sobre el total de la generación) que no egresaron del nivel anterior. En todos los casos los porcentajes están calculados sobre el 100% que compone a cada generación. Sobre la derecha del gráfico se incluyen los años en que cada generación comenzó cada ciclo.

Gráfico 1.16. Acceso, permanencia y egreso de ciclos para tres generaciones



Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de la ECH 2015 (INE).

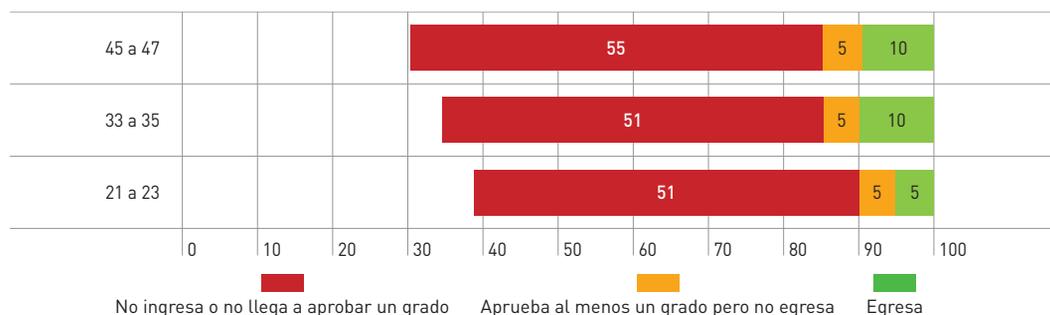


Finalmente, se debe considerar que algunos individuos que no culminan la educación obligatoria realizan cursos técnicos. Aunque algunos de estos no acreditan para el trayecto obligatorio, deben ser tenidos en cuenta en el momento de comparar la situación educativa de los distintos grupos. Los resultados muestran un descenso en el cursado y egreso de los cursos técnicos. Sin embargo, esto puede obedecer a que en las edades mayores se incrementa la probabilidad de asistencia a estos cursos en relación a las edades más jóvenes (comienzan a cursar con posterioridad a la edad de la generación más joven).

Si se suman los egresados de cursos técnicos a los de educación media superior, las diferencias de finalización desaparecen entre las generaciones. Esto indicaría que estos cursos representan una oportunidad de continuidad educativa. No obstante, son una modalidad que —como efecto no deseado— entra en competencia con la promoción de una educación obligatoria con fuertes componentes de formación y experiencias comunes para todos los niños y adolescentes desde los 4 hasta los 18 años de edad.

En el gráfico para cada generación se observa la proporción de población que ha realizado estudios técnicos y egresado (color verde), que han cursado estudios técnicos pero no han egresado (color amarillo) y quienes no han realizado estudios técnicos o lo han hecho pero sin aprobar el primer año (color rojo). El espacio vacío de la izquierda representa la proporción que sí ha culminado la educación obligatoria.

Gráfico 1.17. Distribución de personas de cada generación según asistencia a cursos técnicos



Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de la ECH (INE).

¿Cómo ha evolucionado el promedio de años de escolarización de Uruguay en la comparación internacional?

La comparación internacional permite analizar la situación actual y la evolución de la escolarización entre generaciones, considerando sus dinámicas de crecimiento en las últimas décadas en contraste con la trayectoria de otros países.

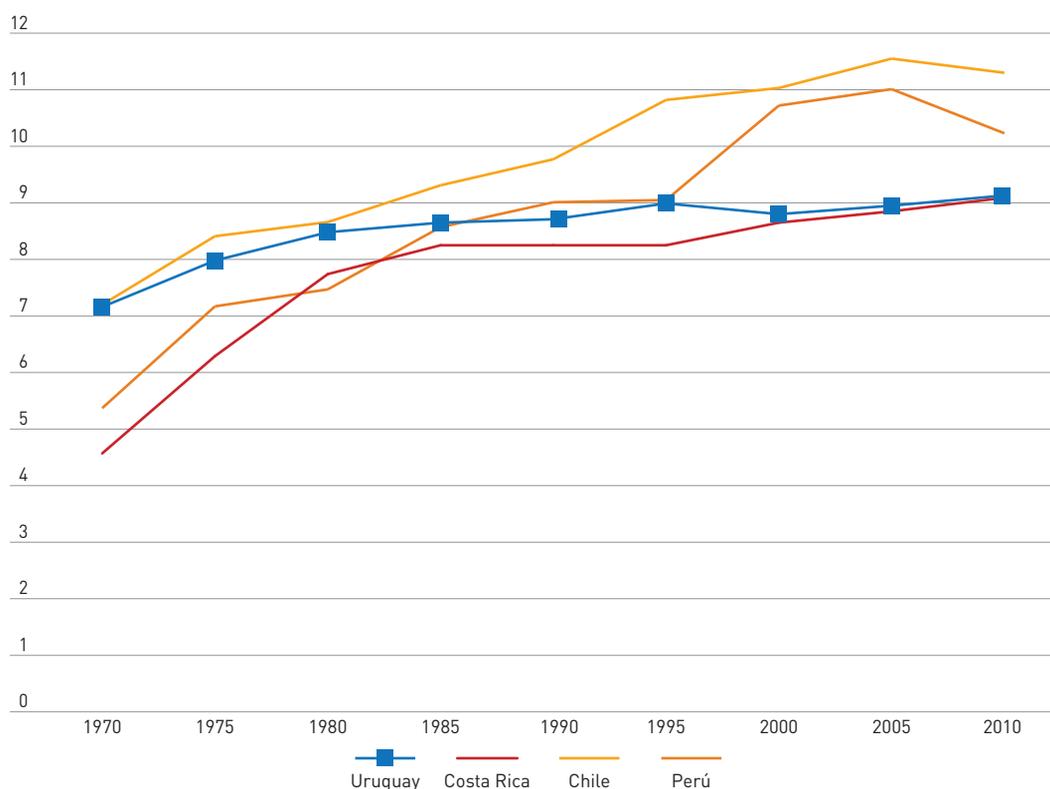
A comienzos de la década de 1970, Uruguay y Chile encabezaban el ordenamiento de los cuatro países seleccionados según el promedio de años de estudio de su población de 20 a 24 años de edad, mientras que Perú y Costa Rica se ubicaban claramente por debajo. Quince años después, Chile superó a Uruguay y Perú lo igualó, para luego superarlo. En 2010, Costa Rica igualó los años promedio de escolarización de Uruguay (gráfico 1.18).



Al considerar el mediano plazo, se observa que el país ha tenido una dinámica caracterizada por un proceso de ampliación de la cobertura muy lento para todo el ciclo obligatorio. Si bien se han logrado avances, en los últimos 40 años el país solamente aumentó en 2 años el promedio de años de educación alcanzado por los jóvenes de 20 a 24 años de edad; esto es, a un ritmo de medio año de incremento por década. En el mismo período, Chile, Perú y Costa Rica agregaron 4 años al promedio de escolaridad de su población de la misma edad.

En el caso de Uruguay, la evolución estuvo lejos de mejorar desde la recuperación de la democracia en 1985 y hasta el año 2010: el incremento del promedio de años de estudio de los jóvenes uruguayos en esa etapa fue de tan solo medio punto, y alcanzó los 9 años. Este valor ubica a Uruguay muy por debajo de los logros alcanzados por otros países de la región, así como de los 12 años obligatorios —considerando solamente 6 años de primaria y 6 de media— establecidos por la Ley General de Educación del 2008²⁹.

Gráfico 1.18. Evolución del promedio de años de escolarización alcanzados por jóvenes de 20 a 24 años de edad. Años 1970-2010



Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos de Barro-Lee.

²⁹ Si bien la ley establece la obligatoriedad de 14 años de educación (desde el nivel inicial 4 hasta la educación media completa) el indicador utilizado a nivel internacional aún sigue manejando 6 años de educación primaria y 6 años de educación media.

Conclusiones

Como se vio a lo largo de este capítulo, Uruguay no presenta inconvenientes de relevancia respecto al acceso a los niveles de educación inicial y primaria. La universalización del acceso y permanencia en primaria es un logro que data de varias décadas atrás. En el caso de la educación inicial los avances se fortalecieron en la última década, cuando prácticamente se ha logrado universalizar la cobertura desde los 4 años. Resta seguir avanzando y consolidar el acceso de los niños de 3 años, para dar cumplimiento a la meta establecida por la ANEP de alcanzar un nivel de cobertura del 86% en el año 2020.

De todos modos, la frecuencia y continuidad con la que asisten los niños a la educación inicial y a los primeros años de la educación primaria pública son motivo de preocupación. Si bien se ha mejorado, existen desigualdades sociales fuertes en la asistencia plena, esto es, en la consolidación de la cobertura del nivel. Se trata de un aspecto fundamental, ya que solo a partir de una asistencia regular de los niños al centro educativo es posible que opere el trabajo pedagógico escolar, necesariamente caracterizado por su continuidad y sistematicidad. Universalizar un nivel educativo manteniendo —o naturalizando— el problema de la asistencia irregular o discontinua de niños pertenecientes a los sectores socialmente más desfavorecidos implicaría asumir la precariedad de los cimientos del proceso educativo orientado hacia esos sectores, déficit que —como han mostrado la literatura especializada y la experiencia educativa en las últimas décadas— tiende a reforzarse a lo largo del tiempo. Esta debilidad estructural en el punto de partida del proceso de escolarización podría producir problemas de abandono temprano y bajos desempeños de los niños de los sectores de menores recursos en los siguientes niveles educativos.

En la educación media, tal como lo muestran los análisis realizados durante las últimas dos décadas, se presentan los mayores desafíos, tanto en materia de avance y egreso como en la reducción de las persistentes desigualdades educativas. Un importante logro ha sido prácticamente universalizar el ingreso a media básica. Sin embargo, a partir de los 14 años comienza a caer sistemáticamente la cobertura.

Como se señaló, muchos adolescentes acceden a la educación media en situación de rezago (Cardozo, 2016), con niveles de asistencia insuficiente o con déficits en el logro de aprendizajes fundamentales, lo cual impacta en su trayectoria posterior. En este sentido, que la tasa de cobertura para los adolescentes de los hogares más desfavorecidos al ingresar a media básica sea equivalente a la de quienes provienen de los hogares más favorecidos al finalizar ese mismo ciclo ilustra las fuertes inequidades que persisten en el sistema educativo uruguayo. Es claro que estas desigualdades impactan directamente en los niveles de egreso de media superior. El rezago comienza a manifestarse en educación primaria, se incrementa fuertemente y cristaliza durante media básica, segmentando socialmente la posibilidad de completar posteriormente el tramo obligatorio consagrado por la Ley General de Educación. Por eso, si bien durante la última década se observa una mejora en la proporción de los adolescentes en condiciones de ingresar a la educación media superior, es preocupante que en la actualidad casi la tercera parte de la población no logra a los 19 años culminar media básica, de forma de poder continuar en la educación media superior.

La dificultad para conseguir que las diferentes generaciones avancen y culminen la educación obligatoria se refleja en el ritmo más lento de crecimiento de los años de estudio alcanzados por los jóvenes uruguayos en términos comparados con países de la región.

Finalmente, la comparación entre diferentes cohortes presentada sobre el final del capítulo brinda una visión comprensiva y de mediano plazo de los insuficientes avances logrados en los últimos 30 años en materia de escolarización: si bien se ha mejorado en el ingreso a la educación media básica, durante todo este período el egreso de media superior ha aumentando apenas 9 puntos porcentuales. La curva de crecimiento del promedio de años de escolaridad alcanzada por la población joven sigue una tendencia excesivamente moderada. Modificar esta tendencia requiere de una estrategia que revierta el ritmo de crecimiento, permita mejorar sustantivamente el avance de los estudiantes en la edad esperada —consolidando niveles básicos de aprendizaje— e incremente las tasas de término de educación media. Aun cuando los niveles de egreso de educación media han mejorado en los sectores de menores recursos, sigue siendo alarmante la brecha existente en relación con los de mayores ingresos.

En síntesis, si bien el país se ha trazado e impuesto diferentes metas que van alineadas a mejorar los niveles de cobertura y egreso para los diferentes ciclos de la educación obligatoria, aún se encuentra lejos de llegar a cumplir el mandato legal de universalizar 14 años de escolaridad. Y, mientras no reduzca las fuertes y persistentes desigualdades señaladas, será difícil que logre hacerlo.

Las metas de la ANEP (2015-2019)

En la Exposición de Motivos del Proyecto de Presupuesto de la ANEP para el período 2015-2019 el ente presentó seis lineamientos estratégicos que dan marco a las acciones prioritarias en materia educativa. A cada uno de esos lineamientos se asociaron objetivos estratégicos, que explicitan las aspiraciones en términos de logros para el período³⁰. En algunos casos, los objetivos presentan valores meta proyectados de avance anual hasta la finalización del período. Esta forma de presentar el Presupuesto y organizar su exposición de motivos representa un avance muy importante respecto a las planificaciones realizadas por anteriores administraciones, ya que al establecer valores meta esperados para cada año es posible dar seguimiento al grado de avance y cumplimiento de los objetivos.

Más allá del tratamiento que se le da a los objetivos y metas a lo largo del informe, aquí se procura valorar la propuesta en función de cuatro criterios: exhaustividad (¿los lineamientos y objetivos estratégicos hacen referencia a los principales problemas del sistema educativo?, ¿existen dimensiones no abordadas o abordadas de manera muy general?), especificación (¿existe al menos una meta para cada objetivo específico?, en caso de existir, ¿su formulación permite dar un seguimiento sistemático?), coherencia (¿hay coherencia entre el objetivo y la meta?) y plausibilidad (¿las metas definidas resultan alcanzables?).

Figura 1.1. Lineamientos estratégicos (LE), número de objetivos y metas en la Exposición de Motivos del Proyecto de Presupuesto de la ANEP

<p>LE 1 Fortalecimiento del diseño y gestión institucional de la ANEP.</p> <p>Objetivos: 8 Metas: 21 Objetivos sin metas: 5</p>	<p>LE 2 Universalización de la escolaridad obligatoria y fortalecimiento de la educación a lo largo de toda la vida.</p> <p>Objetivos: 4 Metas: 18 Objetivos sin metas: 0</p>	<p>LE 3 Mejorar los aprendizajes proporcionando una educación de calidad.</p> <p>Objetivos: 8 Metas: 12 Objetivos sin metas: 4</p>
<p>LE 4 Relevancia y fortalecimiento de la profesión docente.</p> <p>Objetivos: 8 Metas: 10 Objetivos sin metas: 4</p>	<p>LE 5 Fortalecimiento del desarrollo profesional de la carrera técnico-administrativa y de servicio.</p> <p>Objetivos: 4 Metas: 0 Objetivos sin metas: 4</p>	<p>LE 6 Profundizar la educación profesional y tecnológica, y sus vínculos con el mundo del trabajo.</p> <p>Objetivos: 6 Metas: 0 Objetivos sin metas: 6</p>

³⁰ En estos casos los objetivos presentan uno o más indicadores con valores a alcanzar en cada año del período. A estos se les denomina valores meta o, directamente, metas.

Exhaustividad

Los lineamientos y objetivos estratégicos recorren los principales componentes del sistema educativo, por lo que la exposición de motivos, a este nivel, podría considerarse exhaustiva. A un nivel más específico, la escasa o nula referencia a algunos problemas o dimensiones puede considerarse un déficit de la planificación.

En cuanto a los alumnos, los objetivos y metas propuestos reflejan la fuerte preocupación de las autoridades por lograr expandir el acceso a la educación obligatoria, alcanzar mayores niveles de egreso y asegurar logros educativos. Menor es la atención al avance por el sistema educativo: se propone una meta de tránsito de primaria a media básica, pero no otras vinculadas al avance dentro de los ciclos (repetición, abandono intermitente). Las metas de egreso en edad oportuna permitirían conocer las consecuencias de las trayectorias, pero no sus características.

Respecto a los recursos el foco está puesto en los edificios y específicamente en la cantidad y estado de conservación de los espacios físicos. Vinculados a esto, se proponen 18 metas para dar seguimiento al objetivo estratégico 1.7 “Asegurar las condiciones de educabilidad en los espacios educativos”. No se proponen metas que den cuenta de la suficiencia y calidad del mobiliario, los materiales didácticos, el equipamiento informático u otro recurso físico distinto de los locales pero asociado al concepto de condiciones de educabilidad que el objetivo formula.

La referencia a los docentes se centra en la formación profesional. Cuatro de los ocho objetivos estratégicos propuestos se vinculan a la formación de grado, posgrado y educación permanente. De modo más

general, sin definirse objetivos, se abordan problemas de salud ocupacional, salario y carrera funcional. No existen objetivos vinculados a algunas dimensiones de las condiciones de trabajo (carga horaria de trabajo, multiempleo) ni al desempeño de los docentes.

En cuanto a la gestión, la planificación se focaliza en los niveles centrales (en especial el objetivo estratégico 1.1). Cuando se hace referencia a los procesos de descentralización se consideran acciones lideradas por organismos nacionales o departamentales de la ANEP. Objetivos vinculados a la gestión de los centros educativos no se formulan en la propuesta para el período.

Finalmente, en relación con los procesos de enseñanza y aprendizaje, proponen objetivos que pretenden abarcar la complejidad del concepto “educación de calidad”. Los problemas identificados en este componente se vinculan a los diferentes grados de especificación de cada objetivo, ya que en algunos casos son claros y se proponen metas específicas (determinada cantidad de centros que aplican un dispositivo para atender situaciones de vulnerabilidad), pero en otros no se llegan a formular valores meta, como en el caso de la mejora sustantiva de aprendizajes.

Especificación

La finalidad principal de este punto es considerar si para cada objetivo se plantean metas y si su formulación permite su correcta medición. El 60% de los objetivos estratégicos en la Exposición de Motivos no presenta una meta asociada. Concretamente, 23 objetivos de los 38 que integran la planificación no se traducen en metas específicas, lo que dificulta su seguimiento.

En el caso de los docentes es claro el desbalance entre el número de metas definidas en torno a la formación (diez para dar cuenta de cuatro objetivos) y la ausencia de metas relacionadas a la mejora de la salud ocupacional, la mejora salarial, la carrera funcional y la realización de concursos (ningún valor meta para estos cuatro objetivos).

Esta desigual definición de metas se vuelve a observar con los objetivos vinculados a los procesos de enseñanza y aprendizaje. Uno de los ocho objetivos definidos para este componente refiere a la extensión del tiempo pedagógico. Se proponen en este caso nueve metas. Hay otros tres objetivos con metas asociadas y los restantes cuatro no tienen metas. Llama la atención que no se hayan fijado metas para el incremento de los aprendizajes de los alumnos. Más allá de quedar establecido en el objetivo estratégico 3.6 “Mejorar sustantivamente los aprendizajes especialmente en Lengua, Matemática y Ciencias”, no se fija ningún valor meta en ninguna de las áreas mencionadas ni se define el alcance de “sustantivamente”. Sin duda, esta es una tarea difícil en un sistema educativo que recientemente ha comenzado a transitar por el camino de definición de aquello que espera que sus estudiantes sean capaces de hacer.

Muchos de los objetivos asociados a la gestión no cuentan con metas asociadas y, cuando las tienen, se presentan definiciones que por su grado de generalidad no permiten directamente la medición. Este es, por ejemplo, el caso de la meta vinculada a la cantidad de sistemas informáticos educativos en desarrollo, implantados y actualizados en los consejos de la ANEP³¹.

³¹ Conviene recordar la recomendación de Atkinson y otros (2002) en el sentido de que un indicador debe ser sensible a las intervenciones políticas efectivas, pero no debe ser fácilmente manipulable. En tanto no se define el alcance de “sistema informático”, desarrollos informáticos puntuales podrían reportarse para acreditar el cumplimiento de la meta (seis sistemas, en este caso).

Coherencia

El análisis de la coherencia interna de la Exposición de Motivos del Proyecto de Presupuesto de la ANEP puede abordarse a través del estudio de las relaciones entre objetivos y metas.

En muchos casos es clara la coherencia entre unos y otros. En algunos se identifican problemas. Es el caso, por ejemplo, de una de las estrategias planteadas dentro del objetivo estratégico 3.1 (“Contribuir a la universalización del acceso a la educación de los niños de tres años”). Se formulan aquí dos metas, una que refiere al número de matriculados en cada año en inicial 3 de la ANEP y otra que considera el porcentaje de niños de 3 años que asisten a educación formal (ANEP, privados o CAIF). En tanto la cobertura actual de esta población se realiza a través de una variada oferta, pueden alcanzarse unos valores meta y no lograrse los otros (por ejemplo, obtenerse un aumento de la cobertura en términos porcentuales por mayor participación de la oferta privada o de los CAIF).

Las metas fijadas en torno a la mejora locativa de los centros educativos presentarían también problemas de coherencia interna. Las metas se formulan en términos de metros cuadrados a construirse, ampliarse o mejorarse en los centros ya existentes. En ningún caso aquellas metas se vinculan a las estimaciones de matrícula por ciclo ni a las condiciones actuales de los locales. Sería más razonable que las metas asociadas al objetivo estratégico de asegurar las condiciones de educabilidad en los centros se formularan en términos de porcentajes de estudiantes que acceden a espacios educativos en condiciones, o porcentaje del parque edilicio que reúne las condiciones mínimas de calidad.

Plausibilidad

Finalmente, se estima cuán razonable parece —teniendo a la vista la evolución reciente de los fenómenos a considerar— que el país alcance los valores propuestos en los próximos años. El ejercicio se realiza exclusivamente para las metas de acceso y egreso de alumnos.

En cuanto al acceso, la ANEP se ha propuesto metas en relación a los niños de 3 años y los adolescentes de 15, 16 y 17 años³². En el caso del acceso a educación inicial, se espera un incremento de 17 puntos porcentuales de los niños de 3 años entre el 2014 y el 2020. Este parece alcanzable si se considera que entre 2006 y 2011 se produjo un incremento de 14 puntos porcentuales. Sin embargo, no debe perderse de vista que actualmente existe una mayor cobertura que entonces y, por tanto, resultará más difícil incrementarla para alcanzar la meta (tal vez por ello es que durante 2011 y 2015 el incremento fue solamente de 8 puntos porcentuales).

Entre los adolescentes de 15 años la ANEP espera pasar de 89% en 2014 a 96% en 2020. De 2006 a 2011 el incremento fue solo de 2 puntos porcentuales. Sin embargo, en un período menor de tiempo (cuatro años, desde 2011 a 2015) el acceso se incrementó 4 puntos. Ello muestra la capacidad del sistema educativo para incrementar sus esfuerzos y generar resultados en este aspecto. Ahora la propuesta es aumentar 7 puntos en seis años (2014 a 2020): teniendo en cuenta la evolución de la última década, podría resultar plausible, aunque supone continuar aumentando la capacidad de retención de estudiantes.

³² La ANEP ha definido metas de acceso para la educación formal, pero no para la educación formal obligatoria. En términos de análisis ello representa una limitación ya que, como fue señalado anteriormente, no hay información precisa que permita discriminar entre “formal” y “formal obligatoria”. El análisis se realiza para educación formal obligatoria (se toman en cuenta solo las ofertas educativas que habilitan el egreso del tramo obligatorio).

En los adolescentes de 16 años se registra un estancamiento entre 2006 y 2011, que se revierte con un incremento de 8 puntos porcentuales en 2015. Para 2020 se propone llegar a un 94% (el incremento requerido es de 13 puntos). Si en cuatro años se logró un incremento de 8 puntos, podría considerarse relativamente plausible un aumento de 13 en seis años.

En los adolescentes de 17 años se vuelve a observar estancamiento entre 2006 y 2011, y se registra un aumento de 7 puntos en cuatro años (entre 2011 y 2015). ¿Podría considerarse plausible un incremento de 20 puntos porcentuales (de 71% a 91%) en seis años? La cifra triplica el alcance logrado en cuatro años. En la medida que el análisis anterior muestra la capacidad del propio sistema para incrementar el acceso y, a la vez, que dicho logro parece más difícil a medida que el punto de partida es más alto, es razonable considerar que en relación a esta meta deberán reforzarse y mejorarse —especialmente— las acciones para lograrla.

Respecto al egreso, la ANEP plantea metas para media básica y media superior, en el primer caso para los adolescentes y jóvenes de 16 y de 18 a 20 años; en el segundo, para los jóvenes de 19 y de 21 a 23 años. Se trata de metas de egreso en tiempo y con rezago.

Se espera un incremento de 17 puntos porcentuales en seis años del egreso de media básica entre los adolescentes de 16 años (de 58% a 75% entre 2014 y 2020). Dado que ello no parece condecirse con el desempeño anterior (en cuatro años el incremento fue solamente de 4 puntos), es razonable dudar de la plausibilidad de la meta que plantea que un 75% de los adolescentes culminen el ciclo básico sin rezago.

Entre los 18 y 20 años se espera un incremento del egreso de media básica de 16 puntos porcentuales. El egreso a los 19 años muestra que de 2006 a 2011 se mejoró solo un 1 punto y de 2011 a 2015 solamente 3; por lo tanto, al igual que en el caso anterior, la meta de aumentar 16 puntos el egreso de media básica —aunque sea con rezago— resulta muy poco probable.

En cuanto al egreso de educación media superior, la ANEP espera un incremento de 14 puntos porcentuales de 2014 a 2020 entre los jóvenes de 19 años (en este caso, estarían culminando sin rezago). Para esta edad, el egreso de la educación formal obligatoria ha sido de 24%, 30% y 31% en 2006, 2011 y 2015. De acuerdo a ello, resulta muy poco probable esperar un incremento de 14 puntos en seis años. Si bien se logró un aumento de 6 puntos en cinco años (2006 a 2011), no debe olvidarse que las metas de egreso no solo son más difíciles de lograr, sino que implican un trabajo sistemático y relevante para modificar y mejorar el trabajo de los docentes y los logros de los estudiantes.

La meta definida en relación al egreso con rezago (21 a 23 años) de la educación media superior pone al sistema educativo ante el desafío de pasar de un 39% en 2014 a un 75% en 2020. Aun si se considera a los jóvenes de 24 años, el egreso con rezago fue solamente de 33% en 2006 y 40% en 2011 y 2015. Si bien se observan 7 puntos de incremento en cinco años, luego se presenta un claro estancamiento. Este podría ser revertido con acciones específicas vinculadas a la consecución de la meta. Sin embargo, un incremento de 36 puntos porcentuales parece muy poco probable.

El análisis de plausibilidad puede verse limitado por el hecho de que toma como antecedentes la evolución de la educación

formal obligatoria, mientras que las metas de la ANEP se formulan sobre la educación formal y no necesariamente del tramo obligatorio. Ello implica que la ANEP tiene espacio para que las metas se alcancen a través de la promoción de la educación formal no obligatoria. En suma, las metas de acceso presentan cierto grado de plausibilidad, mientras que las de egreso resultan claramente más ambiciosas y, en algunos casos, su plausibilidad es más dudosa.

El grado de consecución de las metas, particularmente las de egreso, se juega mucho en las acciones específicas que se lleven adelante para promover una mejora en los logros de los estudiantes.

El debate sobre la repetición

El empleo de la repetición como instrumento pedagógico se encuentra en debate en Uruguay y el mundo. Algunos estudios (Rojas, 1992; Manacorda, 2010) plantean que es una buena estrategia pedagógica porque:

- el estudiante que no alcanza ciertos conocimientos y habilidades al culminar un grado no se encuentra apto para avanzar al siguiente;
- volver a cursar un grado posibilita que el alumno refuerce sus conocimientos y egrese con una mayor aptitud que le permita desempeñarse mejor en grados futuros;
- se evita al estudiante la frustración de enfrentarse a una situación de aprendizaje y a un grupo de pares que trabaja temáticas más allá de su comprensión;
- permite nivelar los grupos de estudiantes, lo que facilita el trabajo docente y el desarrollo del grupo;
- permite una mejor adaptación de los alumnos inmaduros, que de este modo avanzan a su propio ritmo; y
- actúa como elemento disuasivo del bajo rendimiento escolar porque incentiva el esfuerzo personal.

Otros autores argumentan en contra de la repetición (Rumberger, 1995; Jimerson, Anderson y Whipple, 2002; ANEP, 2003; Furtado, 2003; Filgueira, Rodríguez y Fuentes, 2006; UNICEF, 2007; Aristimuño, 2009; Cardozo, 2016). Consideran que repetir un curso:

- aumenta el riesgo de desvinculación escolar, en la medida en que provoca el alejamiento de su grupo de pares;
- no garantiza mejoras en el aprendizaje;
- suele generar la sensación de haber fracasado;

- tiende a reducir las expectativas familiares e individuales; y
- administrativa y financieramente significa un uso ineficiente de recursos.

Los metaanálisis del impacto de la repetición, así como algunos estudios puntuales a nivel internacional, señalan que puede tener algunos efectos positivos o neutros a corto plazo en el año en que se vuelve a transitar un mismo curso o inmediatamente después, pero que a largo plazo su impacto es negativo, tanto para la trayectoria del estudiante como para su desempeño (Jimerson, 2001; Hauser, 2000; Tingle, Schoeneberger y Algozzine, 2012).

Caracterización de la repetición en Uruguay

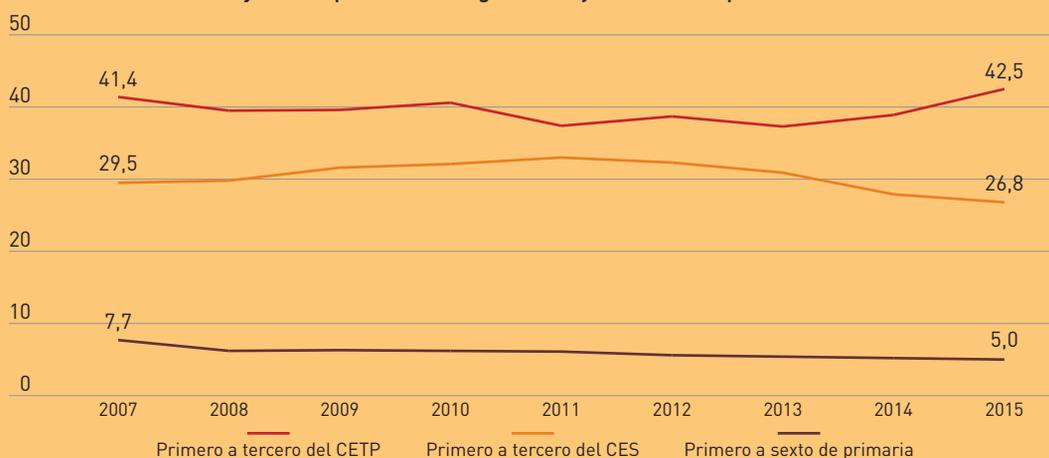
El porcentaje de no promoción³³ es claramente distinto entre primaria y media básica. En primaria pública es menor y muestra una tendencia levemente decreciente. Entre quienes asisten a media básica, la no promoción es mayor en el CETP que en el CES. En el ciclo básico de los liceos públicos la tendencia es decreciente desde 2011 y alcanzaba el 26,8% en 2015. Ese año la no promoción en educación media básica en centros de educación técnico profesional alcanzaba el 42,5%, con una tendencia levemente creciente desde 2011 (gráfico 1.19).

Otra particularidad es que si bien la no promoción en primaria va descendiendo sistemáticamente con el grado (pasa de 12,9% en primero a 1,1% en sexto), al llegar al primer grado de educación media básica,

³³ El porcentaje de repetición se calcula de modo diferente en el CEIP, el CES y el CETP, por lo que se optó por utilizar el porcentaje de no promoción (porcentaje de estudiantes que no promovieron en el total de estudiantes matriculados al final del año).



Gráfico 1.19. Porcentaje de no promoción según nivel y subsistema público. Años 2007-2015



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Monitor Educativo de Primaria, el Departamento de Estadística del CES (2007), el Monitor Educativo Liceal (2008-2015), Planeamiento Educativo del CETP (2007-2013) y MEC (2014a y 2015).

Gráfico 1.20. Porcentaje de repetición según nivel educativo. Año 2013



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Instituto de Estadística de la UNESCO.

esta aumenta de manera muy relevante, ya que es de cerca del 30% en los liceos públicos y supera el 40% en los centros dependientes del CETP. Esta variación entre los porcentajes de promoción en primaria y en media puede vincularse a las características del nuevo modelo al que se exponen los estudiantes que ingresan al nivel medio: un número mayor y más diverso de requerimientos académicos y criterios de promoción, las diferencias en los modos de concebir y organizar el contenido a enseñar, así como los criterios empleados para definir la promoción en los diferentes ciclos y subsistemas (INEED,

2015a). También puede vincularse con los bajos aprendizajes logrados en primaria (ver capítulo 2).

Al comparar con los países seleccionados de América Latina se aprecia que en primaria, ya desde 2013³⁴, Uruguay presenta niveles de repetición similares a los de otros países. En secundaria básica, sin embargo, presenta un porcentaje de repetición muy superior a otros países de la región, ya que duplica la registrada en Costa Rica, que lo sigue con 12,2% (gráfico 1.20).

³⁴ 2013 es el último año en que el Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS, por su sigla en inglés) reporta datos de repetición para Uruguay.

Motivos que los estudiantes atribuyen a la repetición

Independientemente de la región en que vivan, del ingreso de sus hogares, del tipo de institución, del sexo, de la edad y del nivel educativo de la madre, según los datos de la Encuesta Nacional de Juventud 2013 quienes repitieron algún año de primaria atribuyen este hecho a que no le entendían a la maestra (19,2%), nunca les gustaron ni las cuentas ni las letras (17,7%), problemas de salud (15,2%) e inasistencias frecuentes (13,7%). La falta de apoyo familiar o tener que ayudar en sus hogares no son mencionados por los jóvenes como impedimentos para aprobar el curso.

La principal causa de repetición en educación media es, según los encuestados, que no les gusta estudiar (20,7%). No se observan diferencias por región, nivel de ingreso, tipo de institución, sexo, edad o nivel educativo de la madre.

En Montevideo, los encuestados que repitieron algún curso en media dicen que iban al centro educativo pero no entraban a clase (14,8%), no entendían lo que se daba en clase (10%), los temas no tenían que ver con sus intereses (9%) o trabajaban (8,6%). También en el interior plantean que iban pero no entraban a clase (11,6%), los temas no tenían que ver con sus intereses (10,1%) o trabajaban (10,3%), pero además faltaban mucho y nadie se preocupaba de que fueran (10,8%).

La alusión a las inasistencias y la no comprensión de los cursos es mayor en los hogares más pobres, mientras que el desinterés por los contenidos trabajados es mayor en hogares con altos ingresos.

La repetición y su vínculo con la interrupción de las trayectorias educativas

La finalización de educación primaria es prácticamente universal (99,1%), pero entre los jóvenes que en la Encuesta Nacional de Juventud declaran haber repetido el curso más de una vez se reduce 9 puntos porcentuales (90,4%). Asimismo, el 50% de quienes expresan haber repetido algún año en primaria y luego asisten a enseñanza media vuelven a sufrir un evento de repetición en ese nivel, mientras que entre quienes no repitieron primaria la repetición en media desciende a 33,4%. Uno de cada tres jóvenes que declara haber repetido más de una vez en primaria no llega a educación media, a pesar de haber culminado primaria. En cambio, entre quienes no repitieron esa situación corresponde solo al 1,3%. La repetición en educación media decrece conforme aumenta el nivel de ingreso del hogar, siempre que no existan eventos de repetición previos.

El seguimiento de los mismos estudiantes en el tiempo confirma “el fuerte condicionamiento de la historia educativa anterior respecto a la trayectoria que cabe esperar (...). En algunos casos este condicionamiento amerita prácticamente el calificativo de ‘determinante’” (Cardozo, 2016: 80). Se hace “virtualmente imposible” finalizar la educación media, al menos antes de los 20-21 años, cuando se ha comprobado cualquier tipo de retraso, aunque sea mínimo, en el ritmo regular de avance. Apenas el 6% de los estudiantes que PISA evaluó en 2009 con un año o más de rezago para su edad había logrado acreditar la educación media superior seis años más tarde, mientras que dicha acreditación fue lograda por un 69,1% de quienes no tuvieron experiencias de rezago (Cardozo, 2016).



¿A qué factores podría atribuirse esta mayor desvinculación de los estudiantes que repiten el curso? Entre los estudiantes que participaron del estudio PISA-L no parecen existir problemas de “integración social”³⁵ al centro educativo. Sin embargo, sí aparecen problemas de “integración académica”³⁶: los vínculos de “baja intensidad” o intermitencia en la vinculación con el sistema educativo, con las tareas escolares o con los cursos son más frecuentes entre los jóvenes con experiencias de repetición previa y con menor desarrollo de competencias cognitivas que entre quienes lograron completar la educación media superior antes de los 21 años de edad. Estos vínculos académicos son algo más débiles entre los varones y en los liceos públicos que en las escuelas técnicas y en los liceos privados (Cardozo, 2016).

Esta evidencia pone de manifiesto la barrera que la decisión de hacer repetir implica no solo para el avance por el sistema, sino además para la culminación del ciclo de educación obligatoria.

Repetición y desempeño académico

Se han presentado argumentos que respaldan el mecanismo escolar de la repetición, así como otros que no lo hacen. Al analizar los desempeños de quienes han y no han repetido se observa que los de quienes han repetido tienden a ser claramente inferiores a los de quienes no lo han hecho. A su vez, se observa en sexto de primaria una baja tasa de repetición (5,4% en 2013), que parece no condecir con los desempeños de los estudiantes evaluados por la ANEP el mismo año y grado:

³⁵ La dimensión de integración social fue captada mediante la escala “sentido de pertenencia”, presentada en Willms (2000) a partir de datos internacionales del estudio PISA 2000.

³⁶ Refiere a la relación del estudiante con el núcleo pedagógico-curricular-didáctico.

- en ciencias, un 56% de los estudiantes no logra aplicar conocimientos científicos básicos referidos a todas las disciplinas evaluadas y relacionarlos con situaciones de la vida cotidiana y del contexto escolar; extraer e interpretar información explícita presentada en textos, gráficos o tablas; analizar situaciones y experimentos en los que intervienen una o dos variables para identificar el objetivo o la conclusión; explicar situaciones de su entorno basados en conocimientos científicos específicos; y establecer relaciones causales (ANEP, 2015b);
- en matemática, un 55,3% de los estudiantes no logra aplicar los algoritmos básicos de la sustracción en el conjunto de los números naturales, de la adición en el conjunto de los decimales y dividir entre 10; ordenar números decimales; reconocer el valor posicional de una cifra en un número natural dado; reconocer la equivalencia entre fracciones de uso frecuente y decimales, en situaciones sencillas y también la fracción que representa una razón entre cantidades; asociar representaciones gráficas o simbólicas (decimales o fraccionarias) de un mismo número racional; reconocer rectas paralelas y perpendiculares en una figura cuya representación favorece dicho reconocimiento y la igualdad de áreas entre figuras de formas diferentes; reconocer propiedades básicas del cuadrado e identificar elementos básicos (vértices y aristas) en poliedros regulares; establecer equivalencias entre distintas unidades de medida de capacidad y reconocer la magnitud que permite resolver un problema de medición, resolver problemas sencillos de proporcionalidad directa en contextos cotidianos; y diseñar estrategias operatorias simples de, a lo sumo, dos pasos, que requieren reconocer datos relevantes, identificar y vincular información en tablas o gráficos (ANEP, 2015b); y

- en lectura, un 48,7% de los estudiantes no logra localizar información explícita ubicada a nivel proposicional y presente en distintas partes de textos continuos; inferir información a partir de datos que se ubican en distintos párrafos del texto o que requieren la lectura global de la totalidad del texto narrativo o explicativo; y reflexionar sobre aspectos de la lengua (ANEP, 2015b).

La inconsistencia que surge al comparar los resultados de repetición y de logros para los mismos estudiantes lleva a preguntarse por la coherencia de cada instrumento. ¿Los maestros miran cosas muy diferentes a las que tomó en cuenta la ANEP para realizar la evaluación nacional de desempeños o viceversa? Claramente, estamos ante alguna de las dos situaciones. Los desempeños que se observan en educación media básica a través de PISA —definidos por un organismo internacional externo a la ANEP, la OCDE— son consistentes con los anteriores: indican debilidades del sistema educativo para lograr que todos los estudiantes alcancen ciertos desempeños básicos.

La gran cantidad de estudiantes que repite en educación media básica —en comparación con la baja repetición en primaria— parecería no responder únicamente a las diferencias en el currículo, la organización escolar y los regímenes académicos de uno y otro ciclo, sino también al modo en que en cada ciclo se construye la calificación y el grado en que esta refleja el desempeño académico del estudiante (INEEd, 2015a).

La discusión cambia, entonces, de si es o no es pertinente la repetición, a la necesidad de definir expectativas de logro o perfiles de egreso comunes para todos los estudiantes. Este instrumento contribuiría a la generación de un “código compartido” entre maestros y profesores y entre los

instrumentos utilizados para dar cuenta de los desempeños de los estudiantes.

Sería necesario dar a conocer a los estudiantes y sus padres los logros básicos esperados y los criterios de evaluación empleados en cada grado y nivel, en particular aquellos que definen la promoción o no del curso. La construcción de perfiles de egreso —en la medida en que sean técnicamente consistentes y útiles para coordinar la progresión del aprendizaje y el trabajo de los maestros y profesores— sería un paso fundamental en esa dirección.

En definitiva, la discusión reside en cómo garantizar que todos los estudiantes alcancen desempeños satisfactorios sin detener su avance y en cómo garantizar —en forma oportuna y sistemática— las ayudas pedagógicas adicionales que algunos necesitan para alcanzar esos desempeños. Definir lo que se espera de ellos al finalizar cada grado o ciclo escolar constituye un primer paso indispensable para incorporar estrategias de enseñanza pertinentes y eficaces que redunden en una reducción del fracaso y de las inequidades socioeducativas.





CAPÍTULO 2 LOS LOGROS DE APRENDIZAJE





Introducción

Son muchas las posibles visiones acerca de qué se espera que aprendan los estudiantes en la educación inicial, primaria o media. Docentes, padres, alumnos y gestores de políticas, cada uno de los actores involucrados presenta su mirada propia, que lleva consigo expectativas particulares acerca de los fines de la educación (INEEd, 2014). Como se ha señalado en la presentación de este informe, en la actualidad existe una tendencia a definir la finalidad de la educación obligatoria en términos amplios, pensada desde los conocimientos y las competencias básicas necesarias para lograr el desarrollo personal y la plena participación en la sociedad. Más allá de la formación en los contenidos “clásicos” (tales como matemática, lectura, ciencias), suelen agregarse actualmente demandas en cuanto a la formación de competencias metacognitivas y socioemocionales, competencias para la convivencia y la participación ciudadana, la alfabetización digital, la resolución de problemas aplicados, entre otros³⁷.

Los perfiles de egreso, en proceso de desarrollo por parte de la ANEP³⁸, buscan incorporar los distintos puntos de vista y establecer un horizonte común en cuanto a las capacidades básicas que se espera que el sistema educativo logre fomentar en los alumnos. A pesar de los avances hechos en su formulación, hasta la fecha no se han definido metas específicas de política en relación a los logros de aprendizaje que se pretende alcanzar. Por más que los indicadores que hacen referencia a mejoras en niveles de cobertura y tasas de egreso contribuyen a la evaluación educativa, no informan acerca de los conocimientos y competencias relevantes adquiridos por los alumnos a medida que avanzan en su trayectoria educativa.

Uruguay cuenta con información de evaluaciones con alcance nacional, tanto de aquellas desarrolladas en el país como internacionales. A nivel nacional, contamos con los datos de las evaluaciones llevadas a cabo desde 1996 por la ANEP en primaria. Estas se desarrollaron sin un marco específico de referencia acerca de lo que el sistema educativo espera de sus estudiantes; el referente de la evaluación fue definido por la propia unidad de evaluación en consulta con actores educativos (ANEP, 1996a y ANEP, 2010: 25–29). Por su parte, las evaluaciones internacionales cuentan con marcos específicos acerca de las competencias valoradas por ellas, pero no necesariamente reflejan el currículo nacional ni las orientaciones que actualmente se están definiendo en nuestro país³⁹.

Son varias las reservas que se han planteado respecto de la utilidad y el valor informativo de las pruebas internacionales, particularmente de PISA: entre otras, se han señalado los posibles sesgos culturales en el desarrollo de los ítems (Bonnet, 2006), sesgos en la composición de la muestra de los países participantes (Rivas, 2015) y eventuales inferencias descontextualizadas hechas a partir de los datos (Ravela, 2011). Estas observaciones

³⁷ Ver artículos “El INEEEd frente a la evaluación de habilidades socioemocionales” y “Evaluación del clima de convivencia escolar y participación en centros educativos”.

³⁸ Ver artículo “La construcción de los perfiles de egreso: una oportunidad para la mejora”.

³⁹ Estas pruebas han empezado a incorporar aspectos más amplios de lo que se consideran logros educativos, por ejemplo, la inclusión de habilidades socioemocionales en las evaluaciones de PISA (INEEd, 2015b), y la evaluación de clima de aula en las llevadas a cabo por el LLECE. A pesar de que cuentan con un marco y definiciones particulares de las dimensiones evaluadas, tienen limitaciones metodológicas y problemas de validez cultural (Rivas, 2015).

exigen mantener un particular cuidado a la hora de interpretar y comparar los resultados obtenidos. La situación que se generó en nuestro país cuando se difundieron los resultados de PISA 2015 refleja justamente la necesidad de tomar en cuenta en la lectura de los puntajes aspectos técnicos referidos a la construcción de los instrumentos de evaluación, los procedimientos de recolección de datos y su procesamiento⁴⁰.

Por su parte, las evaluaciones de alcance nacional disponibles, a pesar de sus limitaciones, constituyen insumos fundamentales para acercarnos a una descripción del estado de los logros de aprendizaje de nuestros estudiantes.

En este capítulo se analiza la medida en que el sistema educativo uruguayo logra que sus alumnos aprendan contenidos y habilidades en las áreas “clásicas” de matemática, lectura y ciencias, tal como han sido evaluadas por las pruebas internacionales PISA y TERCE⁴¹ y por la Evaluación Nacional de Aprendizajes de Sexto Año de la ANEP. Se propone describir las capacidades y el desempeño de nuestros estudiantes en dos momentos clave de la trayectoria educativa: al final de la educación primaria (a través de los resultados recogidos por la prueba TERCE en 2013 en sexto año de primaria) y a los 15 años, edad en que la mayoría de los estudiantes termina la educación media básica en nuestro país (a partir de los datos recogidos por la prueba PISA 2015)⁴². Adicionalmente, se pretende contextualizar estos resultados a la luz de los obtenidos en otros países⁴³.

En el primer apartado de este capítulo se explora qué son capaces de hacer los estudiantes uruguayos y se analizan las inequidades atrás de esta visión global, describiendo cómo varían los desempeños según el estatus socioeconómico de los alumnos. Un segundo apartado se dedica a entender el conjunto de factores asociados a los logros de aprendizaje, más allá de las condiciones socioeconómicas. Se presta especial atención a la contribución relativa que la repetición y el clima de aula tienen sobre los desempeños en primaria y educación media. Finalmente, complementando los datos recogidos por evaluaciones internacionales, se describe cómo han evolucionado en los últimos 20 años las competencias con que egresan los estudiantes de educación primaria, según las Evaluaciones Nacionales de Aprendizajes de Sexto Año de la ANEP.

⁴⁰ Ver artículo “Un análisis del informe PISA 2015”.

⁴¹ Para una descripción de estas evaluaciones ver INEEd (2014).

⁴² En los anexos 5 y 6 se aclara la concepción sobre qué se consideran “logros de aprendizaje” en el área de Lectura en el TERCE y Ciencias en PISA, y se ejemplifica la forma en que fueron medidos a través de preguntas de cada prueba. Considerando la información disponible, se sugiere cautela en cuanto a la interpretación de los datos de PISA 2015 disponibles para Uruguay, por lo que se ha optado por no realizar comparaciones con ciclos anteriores.

⁴³ Las comparaciones con otros países se ven limitadas por las condiciones culturales y lingüísticas específicas de cada contexto (Bonnet, 2006) y la realidad socioeconómica de cada país, que se ve reflejada, en el caso particular de PISA, en las características específicas de la muestra (Rivas, 2015). Además, cada comparación y las posiciones relativas que surgen en ella dependen de cuáles son los países que se incluye. Por lo tanto, el objetivo de una adecuada comparación no es el establecimiento de un ranking, sino contextualizar los datos obtenidos en Uruguay. Los criterios para la inclusión de los países en las comparaciones presentadas en este capítulo para el caso de las pruebas PISA son: a) aquellos con desempeños notablemente altos (Japón, Corea del Sur y Finlandia); b) aquellos comparables con Uruguay considerando el conjunto de criterios especificados en la introducción de este informe, tanto dentro de la región (Perú, Chile, Costa Rica), como afuera de ella (Grecia e Israel); y c) países de interés por su cercanía geográfica o cultural (Brasil y España). No se pudo incluir a Argentina en esta comparación por dificultades registradas en su participación en PISA 2015. Para las comparaciones de resultados en el TERCE se consideran el conjunto de criterios especificados en la introducción de este informe (Perú, Chile y Costa Rica), y países de interés por su cercanía cultural y territorial (Argentina y Brasil).

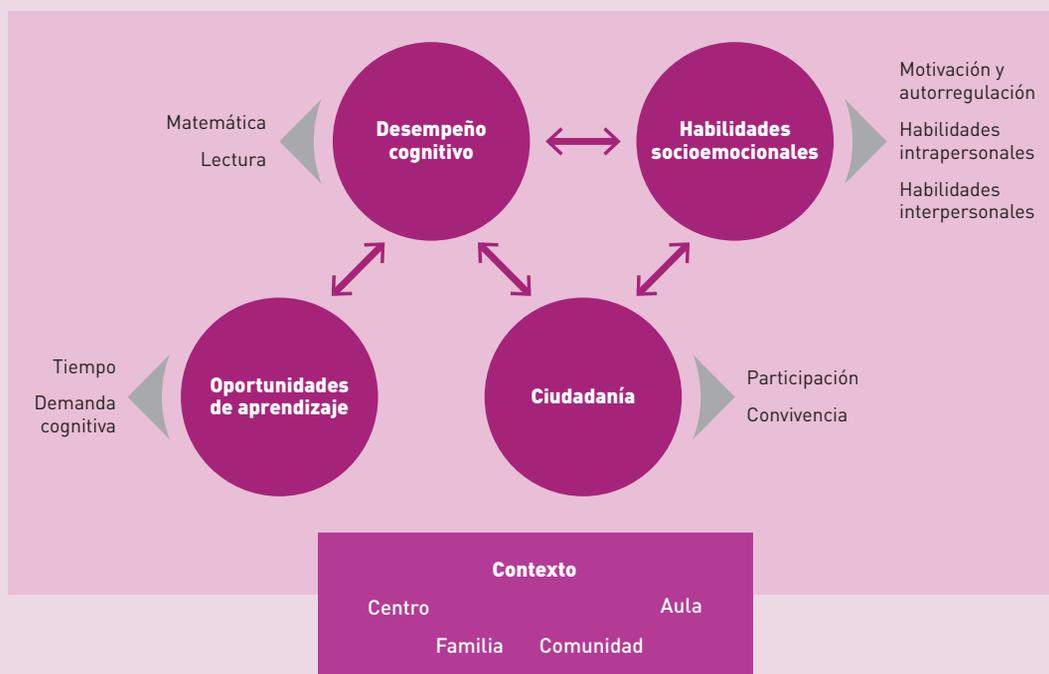
Aristas

Desde hace dos décadas la ANEP realiza evaluaciones nacionales del desempeño del sistema educativo. De acuerdo a la Ley General de Educación, esta tarea pasa a la órbita de un organismo autónomo e independiente: el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd). Es así como surge Aristas, la Evaluación Nacional de Logros Educativos.

Aristas es una evaluación de logros del sistema educativo y no de los estudiantes, docentes o centros educativos. Dada la metodología empleada, se trata de un instrumento idóneo para dar cuenta del desempeño del sistema en su conjunto, pero no del desempeño de cada alumno mirado individualmente. La evaluación estandarizada no puede sustituir la evaluación que los docentes realizan en las aulas.

Poniendo al estudiante en el centro, como sujeto capaz de ejercer su derecho a acceder a una educación de calidad, Aristas presenta una mirada amplia sobre el sistema educativo. En el entendido de que la calidad de un sistema educativo trasciende los desempeños cognitivos de los estudiantes, se construye a partir de cinco componentes: lectura y matemática, habilidades socioemocionales, ciudadanía y participación, oportunidades de aprendizaje, y contexto escolar. Estos componentes son en gran medida reflejo de los primeros avances respecto a la definición de perfiles de egreso, que se constituyen en los referentes para la evaluación que debe llevar a cabo el INEEEd. En el mediano y largo plazo será posible, a través de la evaluación, dar a conocer en qué medida el sistema educativo alcanza los objetivos que se propone (cometido que la Ley General de Educación asigna al INEEEd).

Aristas evaluará los logros del sistema educativo entre los estudiantes de tercero y sexto de primaria, y los de tercero de educación media. Tomará en cuenta tanto a centros educativos públicos como privados, así como urbanos y rurales. En ellos se consultará a alumnos, docentes, directores y familias. Dicha evaluación se realizará con periodicidad trianual, por lo que permitirá conocer la evolución de los desempeños. Brindará insumos pertinentes para el diseño de políticas educativas basadas en evidencias.



El desempeño de los estudiantes uruguayos

¿Qué son capaces de hacer nuestros estudiantes al final de la educación primaria?

La participación de Uruguay en evaluaciones comparativas internacionales constituye una oportunidad de aprendizaje y acumulación de conocimiento sobre la situación educativa del país, a la vez que permite analizarla en un contexto más amplio. Los datos del TERCE —recogidos en 2013 por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE)— nos permiten ubicar a los estudiantes uruguayos al final de la educación primaria frente a los de otros países de la región respecto de los saberes y habilidades logrados⁴⁴. Se explora qué son capaces de hacer nuestros alumnos a través del análisis de los niveles de desempeño⁴⁵ logrados por los participantes en dicha prueba (gráfico 2.1).

En matemática un 13% de los estudiantes uruguayos logra desempeños correspondientes al mayor nivel establecido en la prueba (nivel IV), lo cual implica que son capaces de resolver problemas complejos que involucran —entre otros— números decimales y fracciones o variaciones proporcionales, que requieren convertir unidades de medidas e interpretar datos presentados en tablas o gráficos más complejos.

En el otro extremo, se observa que el 26% de los estudiantes uruguayos no es capaz de resolver problemas simples que involucran números decimales, fracciones y variaciones proporcionales —entre otros— ni determinar medidas de longitud o masa de objetos mediante instrumentos graduados (LLECE, 2015a).

En cuanto a la prueba de lectura, el porcentaje de estudiantes que logra el mayor nivel de desempeño es de 22%, similar a la proporción lograda en Costa Rica (23%) e inferior a la observada en Chile (34%). No obstante, el 11% de nuestros alumnos de sexto grado muestra graves dificultades —entre otras— en la comprensión del sentido global de textos (como distinguir su idea central a partir de información explícita e implícita de los textos) o sus componentes (como relacionar o inferir información que se encuentra en el texto), lo cual los ubica en el nivel más bajo de desempeño definido por el TERCE.

En el área de ciencias, solo el 10% de los estudiantes uruguayos es capaz de analizar actividades de investigación para identificar las variables involucradas, inferir la pregunta que se desea responder y seleccionar información pertinente, utilizar términos y conocimientos científicos para nombrar fenómenos que no son del entorno inmediato, y comprender procesos naturales, los factores involucrados y el impacto de su variación (habilidades correspondientes al nivel IV). La proporción que únicamente logra los

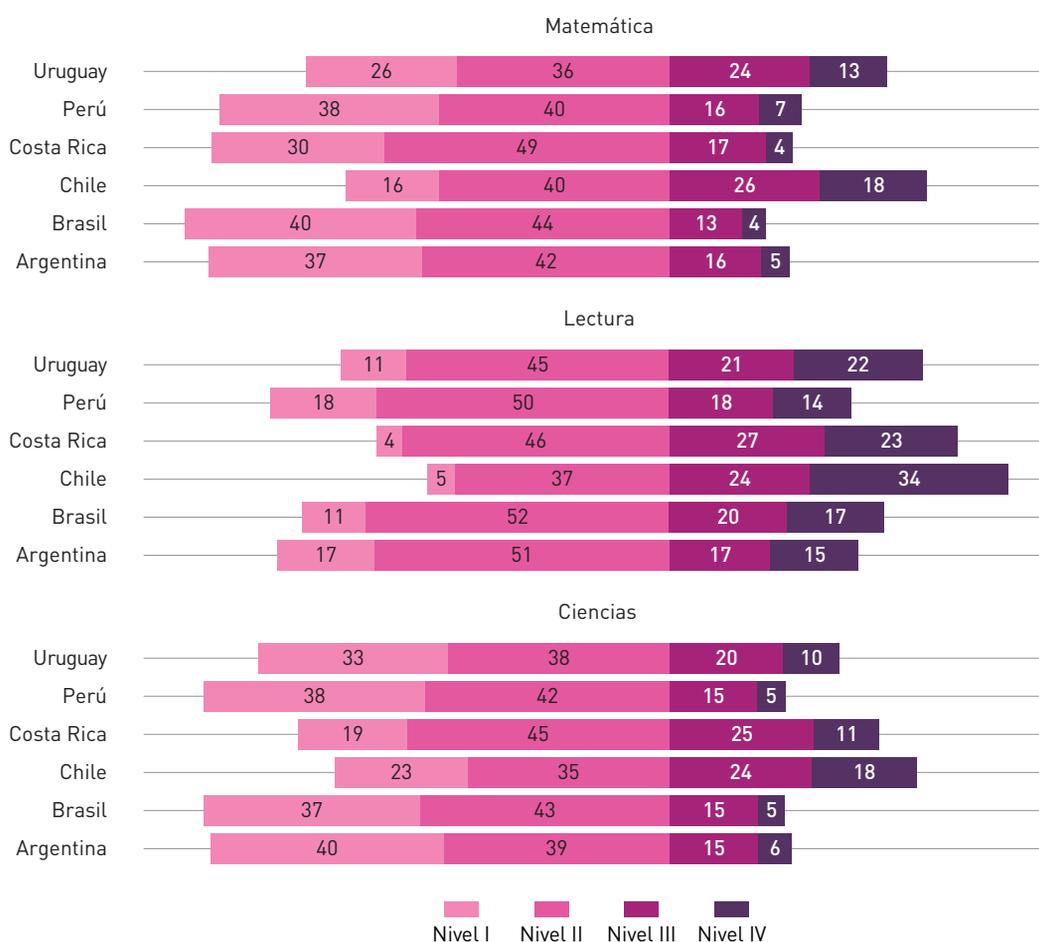
⁴⁴ En este caso se analizarán solamente los puntajes de las pruebas en matemática, ciencias y lectura para alumnos de sexto año. Para consultar datos relativos a tercer año, ver INEEd (2015c).

⁴⁵ La perspectiva de análisis que ofrecen los niveles de desempeño es más rica que aquella que surge del análisis de los puntajes, ya que los primeros ofrecen una descripción de lo que los estudiantes son capaces de hacer en cada uno de ellos (para una descripción de estas habilidades en cada nivel en particular en TERCE, ver anexo 5). Además, los niveles de desempeño son acumulativos: quienes se encuentran en los niveles más altos son capaces de hacer lo que se encuentra en los inferiores.

desempeños más sencillos relevados en la prueba (nivel I) triplica a la de quienes logran los desempeños más altos: el 33% de los alumnos no es capaz de clasificar seres vivos o reconocer el criterio de clasificación a partir de la observación o la descripción de sus características, ni de establecer algunas relaciones de causa y efecto en situaciones cercanas.

Las pruebas TERCE establecieron cuatro niveles de desempeño en cada área evaluada. En el gráfico estos niveles se representan en los distintos colores de cada barra horizontal. A su vez, cada barra corresponde a un país. En primer lugar se presentan los resultados en matemática, luego en lectura y, por último, en ciencias.

Gráfico 2.1. Distribución porcentual de estudiantes de sexto año de primaria en los niveles de desempeño definidos en el TERCE para matemática, lectura y ciencias



Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos del TERCE.

Aunque la comparación permite ubicar a Uruguay entre los países con mejores desempeños en la región, tiene una gran proporción de estudiantes en los niveles inferiores de desempeño: más del 60% de nuestros alumnos de sexto año se encuentran en los niveles más bajos (I y II) en ciencias y matemática, proporción que en lectura es levemente inferior (56%).



Comparado con el Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE) llevado a cabo por el LLECE en 2006, los resultados promedio obtenidos por los estudiantes uruguayos en sexto de primaria en matemática y lectura se mostraron estables, sin que hubiera entre ellos diferencias estadísticamente significativas. En cambio, los desempeños promedio de estos estudiantes en el área de ciencias descendieron significativamente (INEEd, 2015c: 12). Con este resultado, Uruguay sigue una tendencia contraria a la de países de la región que lograron aumentar sus puntajes (Rivas, 2015).

¿Qué son capaces de hacer nuestros alumnos en la educación media a la edad de 15 años?

La descripción de los desempeños alcanzados por los estudiantes en educación media se basa en la información que brinda PISA 2015. Una de las particularidades de esta evaluación se relaciona a su muestra: evalúa los logros alcanzados por los estudiantes de educación media a la edad de 15 años, independientemente del grado que estén cursando en el momento de la aplicación⁴⁶. Es importante considerar que sus resultados refieren únicamente a la proporción de alumnos que se encuentra escolarizada a la edad de 15 años (el 86%, tal como fue expuesto en el capítulo 1).

Los resultados presentados en el gráfico 2.2 dejan en evidencia que es alto el porcentaje de estudiantes de 15 años en nuestro país que no alcanza el umbral de competencias mínimo establecido por PISA⁴⁷. En el área de matemática, el 52% de los alumnos uruguayos no es capaz de interpretar y reconocer situaciones en contextos que requieren hacer inferencias directas, extraer información relevante a partir de una sola fuente, emplear algoritmos básicos, fórmulas, procedimientos o convenciones para resolver problemas con números enteros.

Por otra parte, el 39% de los estudiantes no alcanza competencias lectoras básicas, lo que implica dificultades para resolver tareas que exigen inferencias, reconocer la idea principal en un texto, comprender relaciones o construir significados dentro de fragmentos de texto, omitiendo información irrelevante. Tampoco pueden realizar comparaciones o contrastes basados en un solo elemento del texto, y tareas de reflexión que exigen que los lectores realicen comparaciones o varias conexiones entre el texto y sus conocimientos previos.

En el área de ciencias, el 41% no logra formular posibles explicaciones de problemas familiares o inferir conclusiones basadas en investigaciones simples, ni puede efectuar razonamientos directos y hacer interpretaciones literales de resultados de investigaciones científicas o de resolución de problemas tecnológicos.

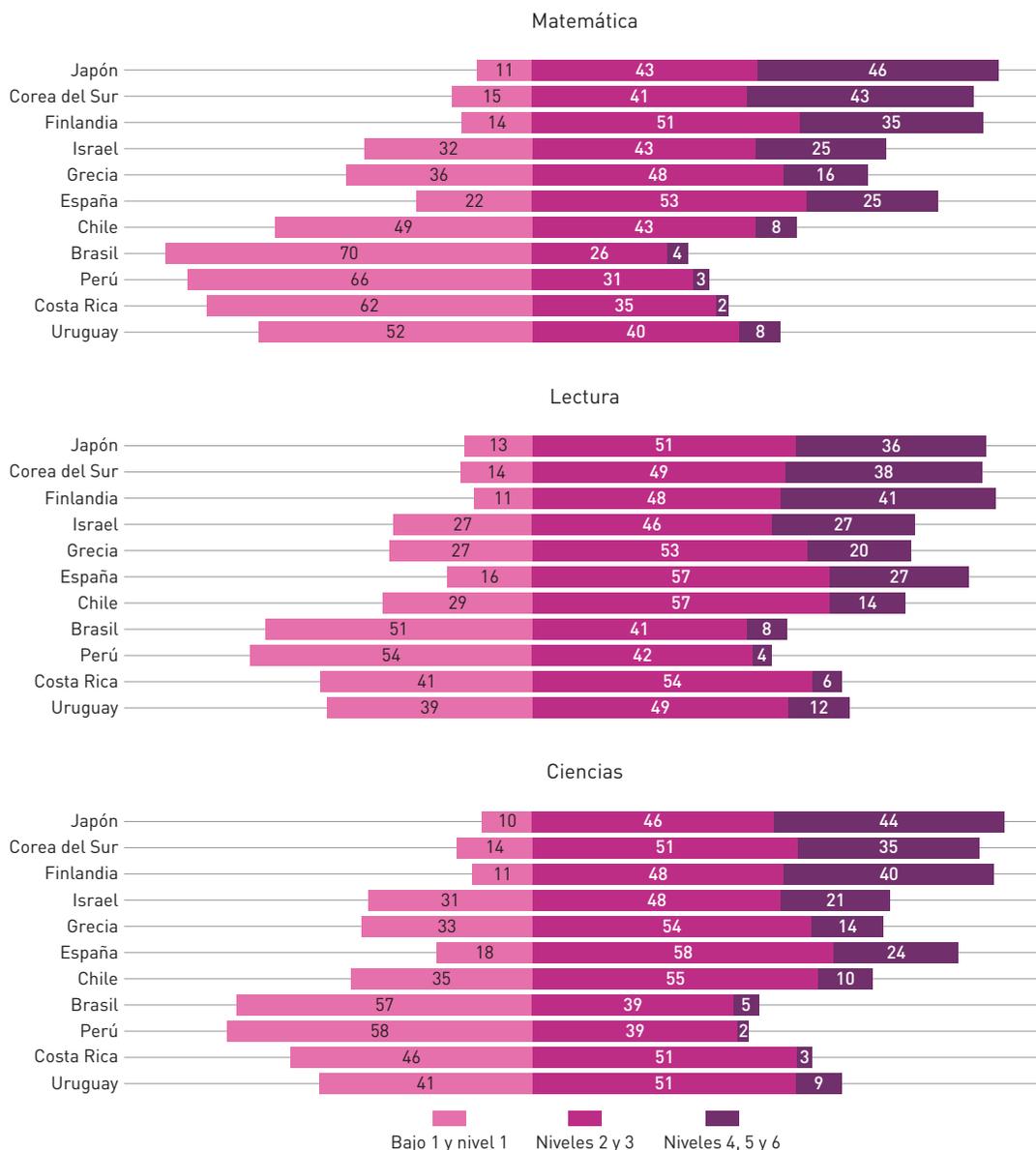
Si se comparte con PISA que estas competencias constituyen el umbral mínimo para poder seguir aprendiendo y participar adecuadamente en la sociedad, la implicancia de estos resultados no es menor. Suponen que al menos un 40% de los estudiantes encontrará

⁴⁶ La definición de edad que indica PISA incluye a los estudiantes que tengan entre 15 años y 3 meses y 16 años y 2 meses en el momento de la evaluación, que estén matriculados en un centro educativo y hayan completado por lo menos 6 años de escolaridad formal, independientemente del tipo de institución en la que estén matriculados (OCDE, 2016a).

⁴⁷ En el caso de ciencias y lectura el nivel 1 se abre en dos categorías (1a y 1b), en el caso de matemática no. La categoría bajo 1 refiere a alumnos que no logran el nivel mínimo medido por la prueba (nivel 1). La prueba no permite describir con detalle qué son capaces de hacer estos alumnos, ya que no propone actividades para medir sus habilidades.

dificultades para continuar sus estudios y mantenerse con éxito en el sistema educativo, integrarse en el mercado laboral y —en diversos aspectos— en la vida diaria. Un estudio del INEED ha mostrado que los niveles de desempeño logrados por los estudiantes uruguayos en la prueba PISA constituyen un predictor importante de su trayectoria (Cardozo, 2016).

Gráfico 2.2. Distribución porcentual de estudiantes de 15 años en los niveles de desempeño definidos por PISA 2015 para matemática, lectura y ciencias



Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos de PISA 2015.

Dirigiendo el foco a los niveles superiores de desempeño, se constata que son bajos los porcentajes de estudiantes que alcanzan a resolver correctamente ejercicios que implican mayores niveles de reflexión y complejidad (niveles 4, 5 y 6). En matemática, solamente un 8% es capaz —por lo menos— de trabajar con modelos explícitos para situaciones complejas y concretas que involucran restricciones o la necesidad de plantear supuestos; de



seleccionar e integrar diversas representaciones relacionándolas directamente con aspectos de situaciones del mundo real; utilizar habilidades de pensamiento bien desarrolladas y razonar flexiblemente en estos contextos; construir y comunicar explicaciones y argumentos basados en sus propias interpretaciones, argumentos y acciones. Una proporción semejante (9%) se ubica en los niveles más altos de desempeño en ciencias, lo cual implica la capacidad de seleccionar e integrar explicaciones desde las diferentes disciplinas de la ciencia y la tecnología y unir estas explicaciones con aspectos de la vida cotidiana, reflexionar sobre sus acciones y comunicar decisiones usando conocimiento y evidencia científica, resolver con éxito actividades de prueba que implican situaciones y cuestiones que involucran fenómenos explícitos y requieren hacer inferencias sobre el rol de la ciencia o la tecnología. En lectura, solo el 12% logra categorizar información, identificar matices del lenguaje, evaluar críticamente un texto y generar categorías abstractas para lograr interpretaciones de alta complejidad.

Aunque en promedio los países de la región han mejorado sus resultados en ciencias en PISA entre 2006 y 2015, su diferencia con los de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) sigue muy pronunciada (Bos y otros, 2016; OCDE, 2016a). Analizando los niveles de desempeño logrados en los países latinoamericanos, se destacan las altas tasas de alumnos que no alcanzan las competencias básicas (nivel II). A pesar de este paisaje poco alentador a nivel regional, Uruguay se encuentra —tras Chile— entre los países con menor proporción de alumnos en esta situación en todas las áreas evaluadas por PISA.



Se ha argumentado que la posición de América Latina en las comparaciones internacionales refleja su realidad social y económica, que se distingue del resto del mundo (Rivas, 2015). Es razonable inferir que los bajos logros de la región se puedan explicar en parte por sus características socioeconómicas, junto a otros factores de relevancia para los logros educativos, como los recursos generales del país y aquellos que destina a la educación, junto con las características propiamente culturales, que pueden traducirse en diversos niveles de valoración de la educación en sí misma.

Vale señalar que en muchos países —también los que logran promedios de desempeño altos— la incidencia del estatus socioeconómico de los estudiantes sobre sus desempeños es considerable (Sirin, 2005). Por lo tanto, se considera pertinente y necesario aplicar una mirada más allá de los promedios nacionales obtenidos en las pruebas estandarizadas, para estudiar la relación entre la educación y la equidad social como indicador de una educación de calidad (López, 2005; OCDE, 2005).

¿Son iguales los aprendizajes de nuestros estudiantes independientemente de su estatus socioeconómico?

En cuestiones de desigualdad socioeconómica⁴⁸ y logros educativos, a primera vista y de modo general, Uruguay parece ser un país bastante ejemplar comparado con otros de la región. En cuanto a la distribución de ingresos, se trata del país con menor desigualdad de América Latina (LLECE, 2015b: 30), a la vez de ser uno de los países con mejores desempeños promedio logrados en las pruebas de la OCDE y el LLECE.

Sin embargo, desde que se llevan a cabo pruebas comparables, Uruguay ha sido uno de los países en los que el contexto socioeconómico, tanto de los estudiantes como de los centros educativos, influye en mayor medida sobre los desempeños del alumnado, tanto a nivel de primaria como en la educación media, lo que da cuenta de una importante inequidad en los desempeños de acuerdo a las condiciones socioeconómicas familiares⁴⁹ y del grupo de pares⁵⁰. No obstante, cabe destacar que no se trata de una relación causal en la cual las condiciones familiares limitarían en forma directa el potencial educativo de los alumnos.

Los datos presentados a continuación tratan de ilustrar el estado actual en cuanto a la incidencia del estatus socioeconómico⁵¹ sobre los logros de aprendizaje en la educación primaria y media en Uruguay a partir de los resultados de aprendizaje del TERCE y PISA 2015.

⁴⁸ Específicamente, desigualdad en el ingreso, medida a través del índice de GINI.

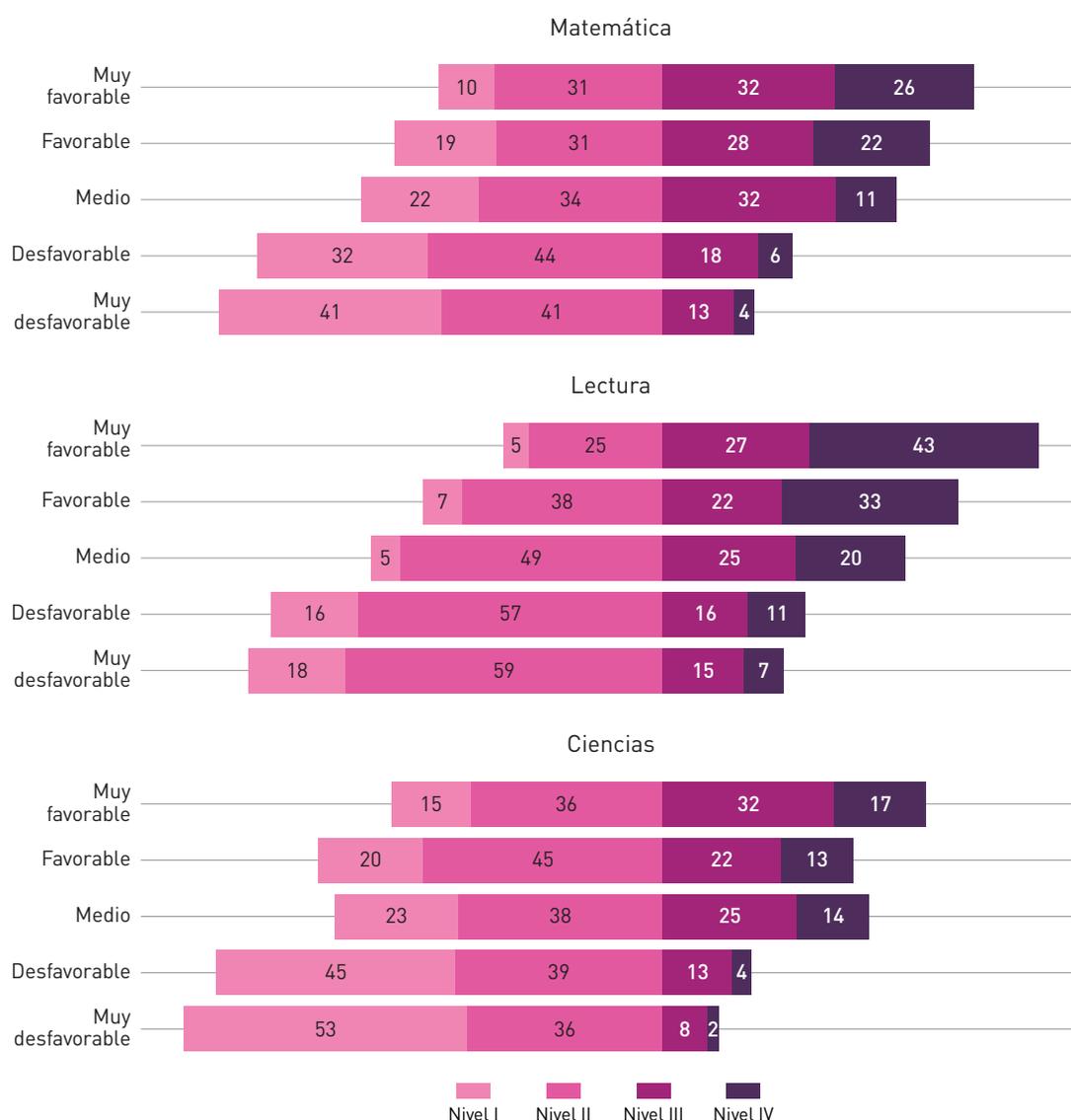
⁴⁹ Más allá del impacto relativo del contexto socioeconómico del hogar sobre el desarrollo neurológico (por ejemplo, los efectos duraderos de la estimulación temprana para el desarrollo cognitivo), son varios los procesos que inciden sobre la relación entre condiciones socioeconómicas del hogar y aprendizajes escolares alcanzados: psicológicos y sociales (por ejemplo, creencias y expectativas acerca de sus propias habilidades, valoración de ciertas trayectorias educativas y laborales), y hasta culturales (por ejemplo, discrepancias entre el lenguaje y las normas culturales usadas en casa y el centro educativo) (Hattie, 2009; Palardy, 2013).

⁵⁰ Más información en el artículo "Factores asociados a los logros de aprendizaje de los estudiantes uruguayos".

⁵¹ Es relevante explicitar la diferencia entre los conceptos "nivel de ingreso" y "nivel socioeconómico". Por más que las condiciones socioeconómicas suelen relacionarse con el nivel de ingreso familiar, los índices que las miden también incluyen aspectos relativos al capital educativo de la familia (educación alcanzada por los padres, disponibilidad de bienes culturales en el hogar) y el equipamiento del hogar, entre otros. En PISA el índice de nivel socioeconómico (ESCS: *index of economic, social and cultural status*) se calcula por los siguientes indicadores: educación alcanzada por los padres y disponibilidad de bienes culturales en el hogar, ocupación de los padres del estudiante y equipamiento del hogar (OCDE, 2016a). En el TERCE el índice de nivel socioeconómico y cultural de los estudiantes incluye antecedentes educativos, económicos y laborales de los padres, además de posesiones, libros y características de la construcción de la vivienda.

El gráfico 2.3 revela la inequidad en los desempeños logrados a nivel de la educación primaria. Los estudiantes de nivel muy desfavorable en el índice de estatus socioeconómico suelen lograr niveles de desempeño considerablemente inferiores que los de nivel muy favorable: en matemática, el 4% de los alumnos de nivel socioeconómico muy desfavorable logra el nivel más alto de competencias definido por el TERCE, frente al 26% de sus pares de entorno muy favorable; en el área de lectura la proporción es de 7% frente a 43%; y en ciencias de 2% y 17%, respectivamente⁵².

Gráfico 2.3. Distribución porcentual de estudiantes de sexto año por niveles de desempeño para matemática, lectura y ciencias en el TERCE, para cada nivel del índice de estatus socioeconómico del estudiante



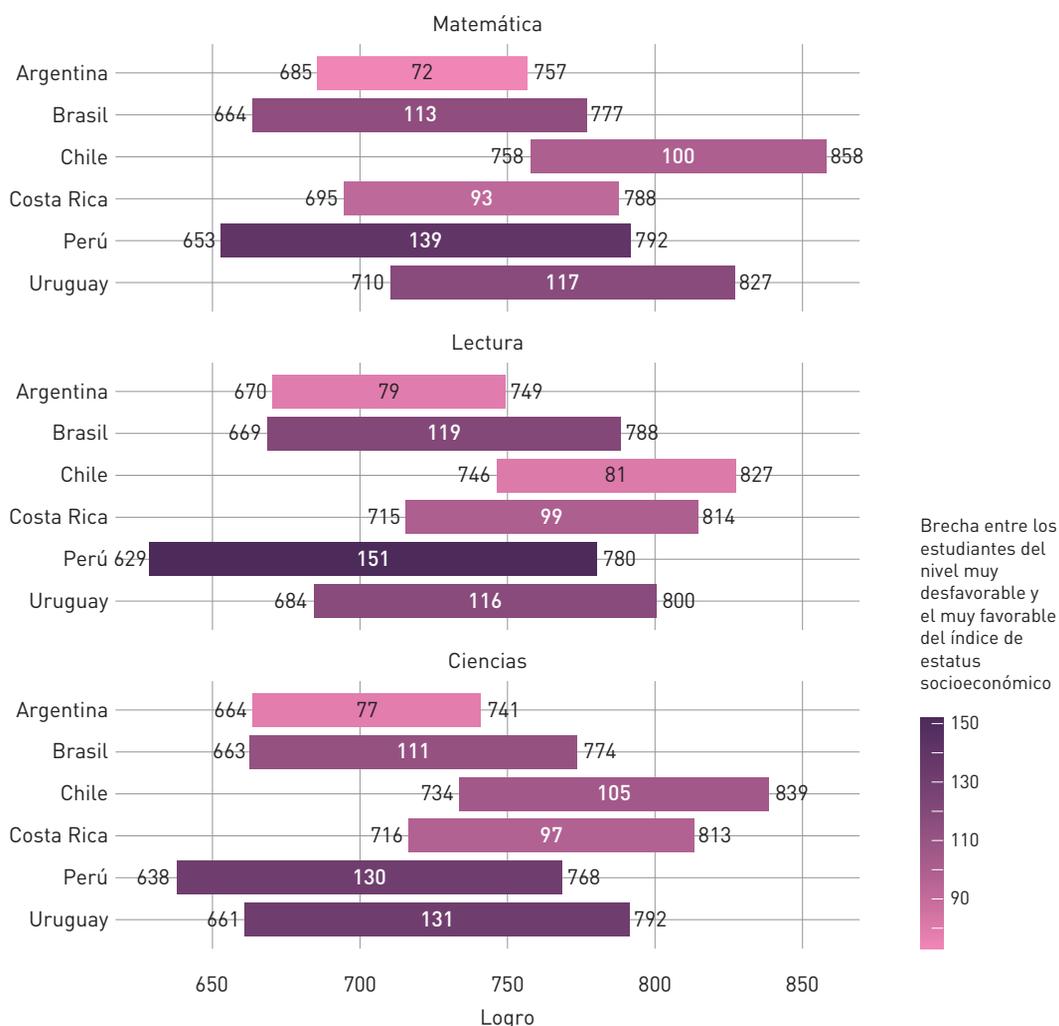
Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos del TERCE.

⁵² En el TERCE y PISA las categorías de estatus socioeconómico (muy favorable, favorable, medio, desfavorable y muy desfavorable) corresponden a los quintiles del índice.

Con relación a otros países de la región, se observa que Perú, Uruguay y Brasil son los que tienen la mayor distancia entre los puntajes promedio de los alumnos de nivel socioeconómico muy desfavorable y sus pares en las mejores condiciones socioeconómicas. Para nuestro país, la brecha entre los promedios obtenidos por estudiantes de condiciones socioeconómicas muy favorables frente a los de nivel muy desfavorable es de 117 puntos en el área de matemática y de 116 en lectura. La distancia es mayor en el área de ciencias: 131 puntos⁵³ (gráfico 2.4).

El gráfico muestra la distancia (o brecha) entre los puntajes promedio en las tres áreas evaluadas por el TERCE obtenidos por los alumnos que se ubican en el nivel muy desfavorable del índice de estatus socioeconómico frente a los que se ubican en el nivel muy favorable en los países incluidos en la comparación. Se indican los promedios en los extremos de la barra, y la distancia entre ellos adentro. Un color más oscuro indica una brecha mayor.

Gráfico 2.4. Distancia entre los resultados promedio de los niveles muy desfavorable y muy favorable del índice de estatus socioeconómico del estudiante en el TERCE



Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos de TERCE.

⁵³ Es relevante tener en cuenta que en el TERCE cada nivel de desempeño abarca aproximadamente 52 puntos. De acuerdo a ello, las diferencias en los desempeños promedio de estudiantes provenientes de los hogares menos y más favorecidos superan lo que sería un nivel de desempeño. El puntaje promedio en ciencias de los primeros (661 puntos) los ubica en el nivel 1, mientras que el puntaje promedio de los segundos (792 puntos) corresponde al nivel 3.

Al igual que lo observado en los datos del TERCE para primaria, en los de PISA se observa que en educación media hay un claro escalonamiento en los desempeños de los estudiantes de 15 años entre los diferentes niveles socioeconómicos. Los desempeños mejoran de manera muy pronunciada conjuntamente con la mejora de las condiciones socioeconómicas, lo que se manifiesta en mayores porcentajes de alumnos que logran niveles de desempeño altos (niveles 4 a 6) y la reducción en la proporción de los que no alcanzan el nivel 2.

En matemática el 21% de los estudiantes que se encuentran en condiciones socioeconómicas muy favorables logra un desempeño alto, frente al 1% de sus pares en situación socioeconómica muy desfavorable. En lectura la proporción es de 29% y de 3%, respectivamente. En el área de ciencias el ratio es similar al de matemática: el 23% de los alumnos del nivel muy favorable logra un desempeño alto, mientras que en el nivel muy desfavorable la proporción es de 1% (gráfico 2.5).

Por otro lado, al concentrar la atención sobre la proporción de estudiantes que no logra el nivel mínimo de desempeño definido por PISA, el 74% de los alumnos en condiciones socioeconómicas muy desfavorables no alcanza el nivel 2 en matemática, frente a un 26% de los de condiciones muy favorables. En el área de lectura, entre los estudiantes del nivel socioeconómico muy desfavorable el 58% no alcanza las competencias correspondientes al umbral mínimo, mientras que entre los del muy favorable la proporción es de 17%. En ciencias los datos son similares a los resultados alcanzados en lectura: el 61% de los que se ubican en el nivel muy desfavorable y el 18% de los del muy favorable tienen desempeños inferiores al nivel 2.

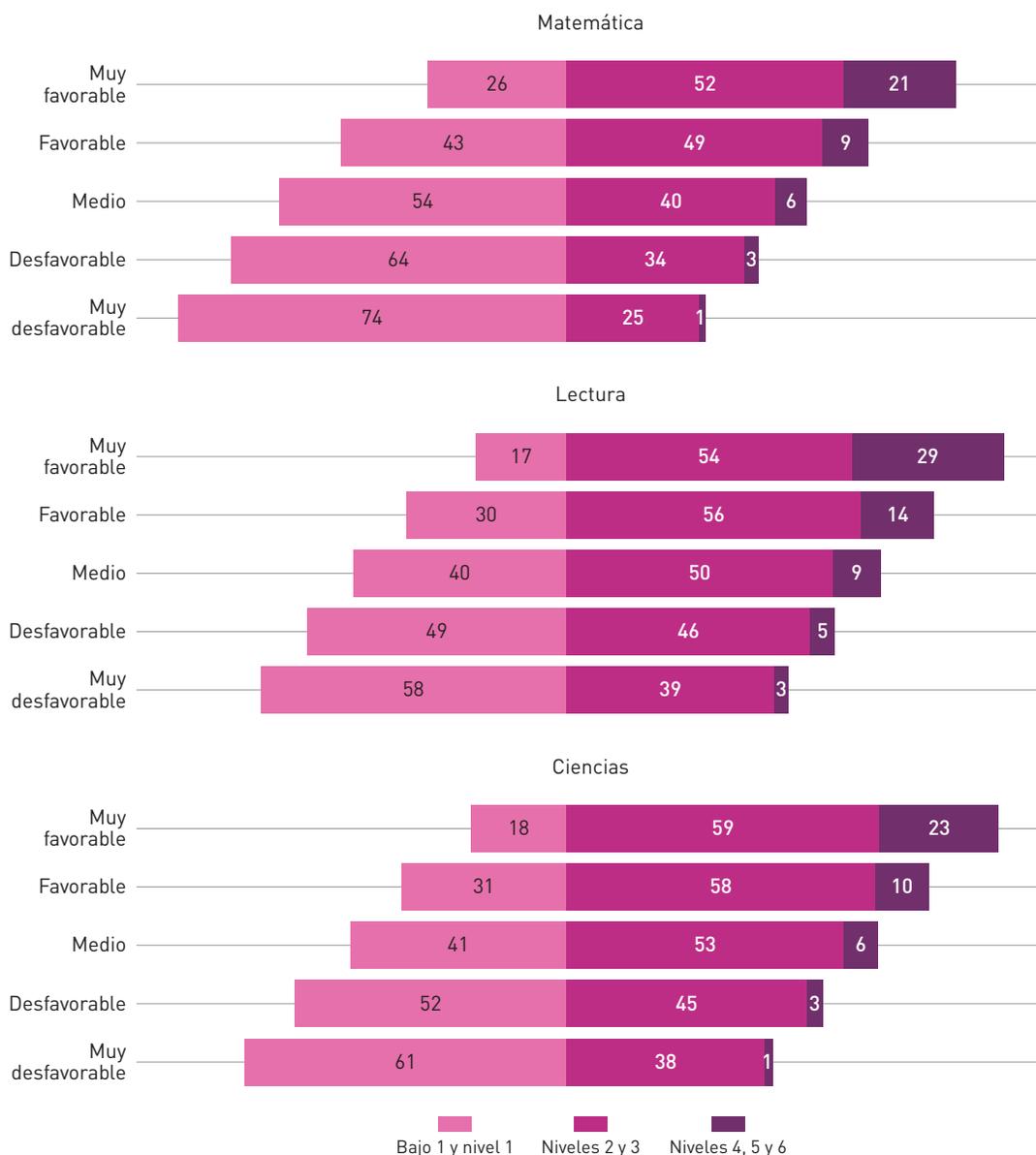
Más allá de la gran diferencia en cuanto a desempeños logrados entre alumnos según sus condiciones socioeconómicas, es preocupante la alta proporción de estudiantes en el nivel muy desfavorable que no logran desempeños que —según los criterios de PISA— les permitirán avanzar en su desarrollo personal y en la incorporación y participación efectiva en la sociedad actual.

La incidencia de las condiciones socioeconómicas de los estudiantes sobre sus desempeños no se restringe a Uruguay. Una forma de analizarla es tomar en cuenta la variación en los puntajes y ver cuánto se reduce cuando se considera el estatus socioeconómico. Cuanto más se reduzca, mayor será la importancia de este factor para comprender las diferencias que se observan entre estudiantes. Cuando se habla de inequidad, se hace alusión a este tipo de medida: ¿las diferencias socioculturales y económicas pesan poco o mucho para entender las diferencias en puntajes que se observan en un país? Cuanto más pesen o contribuyan a explicar el grado de variación en los puntajes, mayor será el grado de inequidad.

En las pruebas PISA 2015 el índice de estatus socioeconómico explica en promedio el 13% de las diferencias observadas en los resultados en ciencias de los estudiantes de los países de la OCDE (OCDE, 2016a). No obstante, Uruguay supera este promedio, ya que un 16% de las diferencias entre alumnos en la prueba se deben a variaciones en su estatus socioeconómico⁵⁴.

⁵⁴ Comparado con otros países de la región, el peso de las condiciones socioeconómicas sobre los resultados en la muestra uruguaya es comparable con el registrado en Chile (17%) y Costa Rica (16%), e inferior al de Perú (donde dicha proporción asciende a 22%). Supera el valor obtenido en Brasil (12%), Colombia (14%), México (11%) y República Dominicana (13%) (OCDE, 2016a).

Gráfico 2.5. Distribución porcentual de los estudiantes en los niveles de desempeño para matemática, lectura y ciencias en PISA 2015, para cada nivel del índice de estatus socioeconómico del estudiante



Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos de PISA 2015.

Afortunadamente, a pesar de la fuerte relación entre las condiciones socioeconómicas del alumnado y su desempeño, dichas condiciones no son insalvables: una proporción importante de estudiantes en condiciones socioeconómicas muy desfavorables logra resultados excelentes (Cordero, Pedraja y Simancas, 2015). Un análisis de los resultados de PISA 2015 en el área de ciencias muestra que el 29% de los alumnos en condiciones socioeconómicas desfavorables de países miembros de la OCDE obtienen resultados que los ubican entre el 25% con mejores desempeños (OCDE, 2016a). En Uruguay la proporción observada es de 14%, comparable con la observada en Chile (15%). Se considera que el estudio (tanto cuantitativo como cualitativo) de los procesos y la identificación de las variables que



explican estos resultados alentadores tienen un importante potencial para contribuir a las políticas educativas que pretenden reducir la inequidad en los logros educativos.

Al comparar la distancia entre los promedios obtenidos en la prueba de ciencias⁵⁵ en 2015 por nuestros estudiantes en los extremos del índice de nivel socioeconómico (muy desfavorable y muy favorable) con la distancia hallada en otros países (gráfico 2.6), se observa que en Finlandia, Japón y Corea del Sur la distancia es inferior, pero considerable, lo cual demuestra el peso de las condiciones socioeconómicas sobre los desempeños de los estudiantes a nivel mundial. Al mismo tiempo, se observa que en Uruguay los que se encuentran en condiciones socioeconómicas muy favorables obtienen en promedio 96 puntos más que sus pares del nivel muy desfavorable. Esta distancia es inferior a la observada en Perú (103 puntos) y Chile (102 puntos), pero supera la de Brasil (92 puntos) y Costa Rica (78 puntos).

Es oportuno plantear que, en términos de ingresos y necesidades básicas satisfechas, las condiciones en las que se encuentran los alumnos del nivel muy desfavorable en los países latinoamericanos son poco comparables con las de los estudiantes del mismo nivel en países como Finlandia, Japón y Corea de Sur. No obstante, al otro lado del continuo socioeconómico —el nivel muy favorable al interior de cada país— las condiciones socioeconómicas y culturales permiten cierta comparabilidad⁵⁶. En este sentido, los puntajes

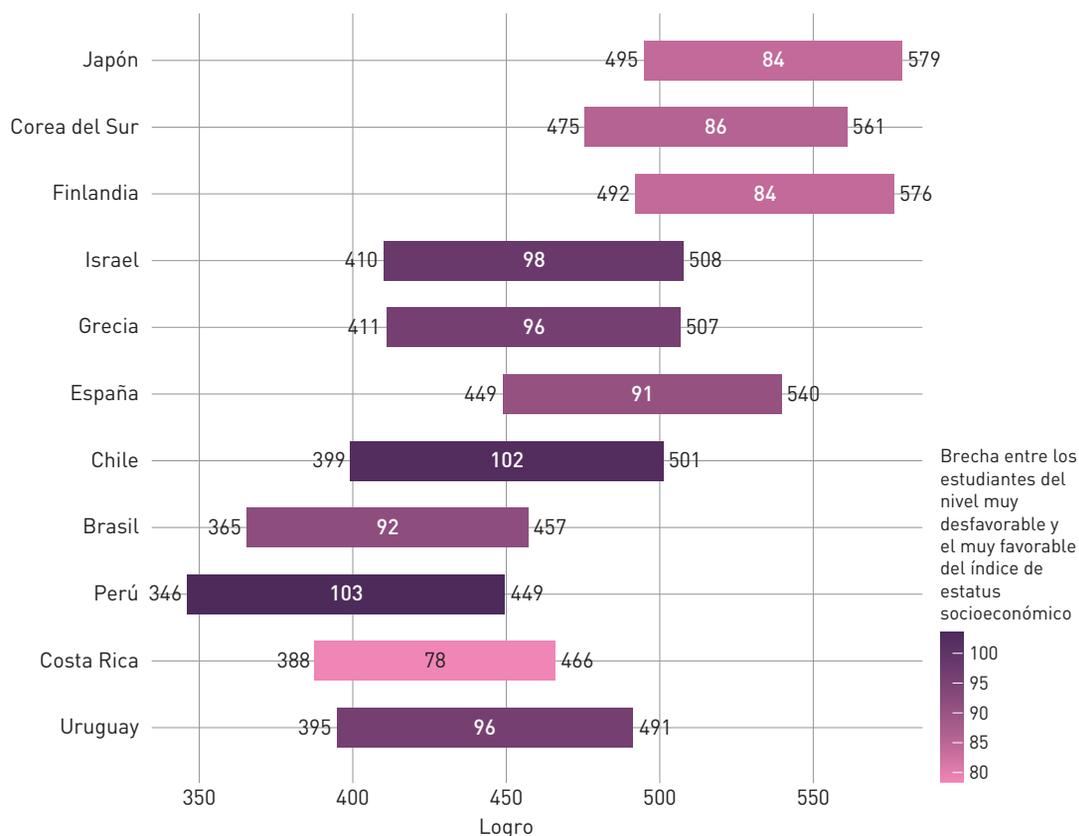


⁵⁵ Los resultados relativos en las otras áreas evaluadas por PISA se encuentran en el anexo 7.

⁵⁶ Para ilustrar esta realidad se incluye en el anexo 7 un gráfico con la distribución del índice de estatus socioeconómico de los países en PISA 2015 (gráfico A7.3).

promedio obtenidos por los estudiantes en las mejores condiciones socioeconómicas en los países de la región se encuentran por debajo de los logrados por los más desfavorecidos de países como Finlandia, Japón y Corea del Sur.

Gráfico 2.6. Distancia entre los resultados promedio en ciencias de los estudiantes de los niveles muy desfavorable y muy favorable del índice de estatus socioeconómico del estudiante en PISA 2015



Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos de PISA 2015.

El que los más favorecidos de América Latina no logren aquello que sí logran los más desfavorecidos en los países mencionados permite plantear la hipótesis de que ello no se debe únicamente a diferencias socioeconómicas. Podría así inferirse que los bajos logros educativos no son solamente un problema que acucia a los más desfavorecidos, sino también a los más favorecidos.

Sería erróneo suponer, entonces, que la simple mejora de las condiciones socioeconómicas de las familias desaventajadas llevaría a una mejora de los resultados educativos en la región en general, y de Uruguay en particular. Más allá de evidenciar la necesidad de diseñar e implementar políticas sociales y educativas integrales y consistentes para reducir la observada inequidad, los datos sugieren la necesidad de una estrategia que apunte a subir los estándares y desempeños logrados de todos los alumnos, a través de todo el sistema educativo, tanto público como privado.



Prácticas educativas y equidad de logros

Como muestran los datos presentados en el capítulo 1, la cobertura casi total del sistema educativo en nuestro país desde inicial a educación media básica refleja el principio de igualdad en cuanto al acceso a la educación: todos los niños uruguayos tienen las mismas oportunidades para acceder al sistema educativo, así como buena parte de los adolescentes de 15 años (86%). A pesar de la relativa igualdad en el ingreso, el sistema educativo no logra promover aprendizajes de la misma forma entre alumnos provenientes de condiciones socioeconómicamente distintas. Frente a esta realidad, surge la pregunta acerca de las condiciones educativas en las aulas, y si la inequidad observada en los logros se vincula con ellas.

Concibiendo a la educación como un bien público y social, y un derecho humano fundamental de todos los ciudadanos, se considera que el sistema educativo es responsable de la provisión de condiciones que permitan promover los aprendizajes fundamentales, en su sentido más amplio, para todos, independientemente de sus condiciones económicas, sociales y culturales⁵⁷. Esto implica que debe formular respuestas adecuadas a las diferentes necesidades que presenta el alumnado (OCDE, 2012). En este contexto, el bajo logro educativo —y por extensión, el fracaso escolar— se entiende como la incapacidad del sistema educativo para responder adecuadamente a las necesidades específicas de los estudiantes y para proporcionar condiciones educativas en el aula que beneficien a todos (Faubert, 2012). En esta nueva visión, que se opone al modelo clásico de responsabilidad individual del alumno para su aprendizaje y desempeño en la clase, el fracaso escolar también es un tema de equidad de las condiciones en el aula y la medida en que favorecen el aprendizaje (López, 2005).

La figura 2.1 trata de conceptualizar cómo se relacionan los distintos niveles y actores del sistema educativo (y los elementos que los constituyen), y cómo se traducen eventualmente en procesos de enseñanza y aprendizaje en el aula⁵⁸. Las prácticas educativas en el aula abarcan tanto los contenidos abordados⁵⁹ como los modelos pedagógicos aplicados, las interacciones entre los estudiantes y con los docentes y la organización. Dichas prácticas son el resultado de diversos recursos e instrumentos del sistema educativo (por ejemplo, el marco normativo, el currículo nacional, la formación docente, la disponibilidad y distribución de los recursos), como la respuesta a las condiciones concretas que se presentan en el aula, determinadas, en parte, por las características de los estudiantes que la componen. Los aprendizajes manifestados por el alumno surgen de estas prácticas educativas concretas, aunque no se puede perder de vista que también se aprende en otros contextos, y que lo que pasa en el aula depende en parte de una serie de dimensiones contextuales (por ejemplo, la dinámica familiar puede determinar el nivel de concentración que el alumno manifiesta en clase).

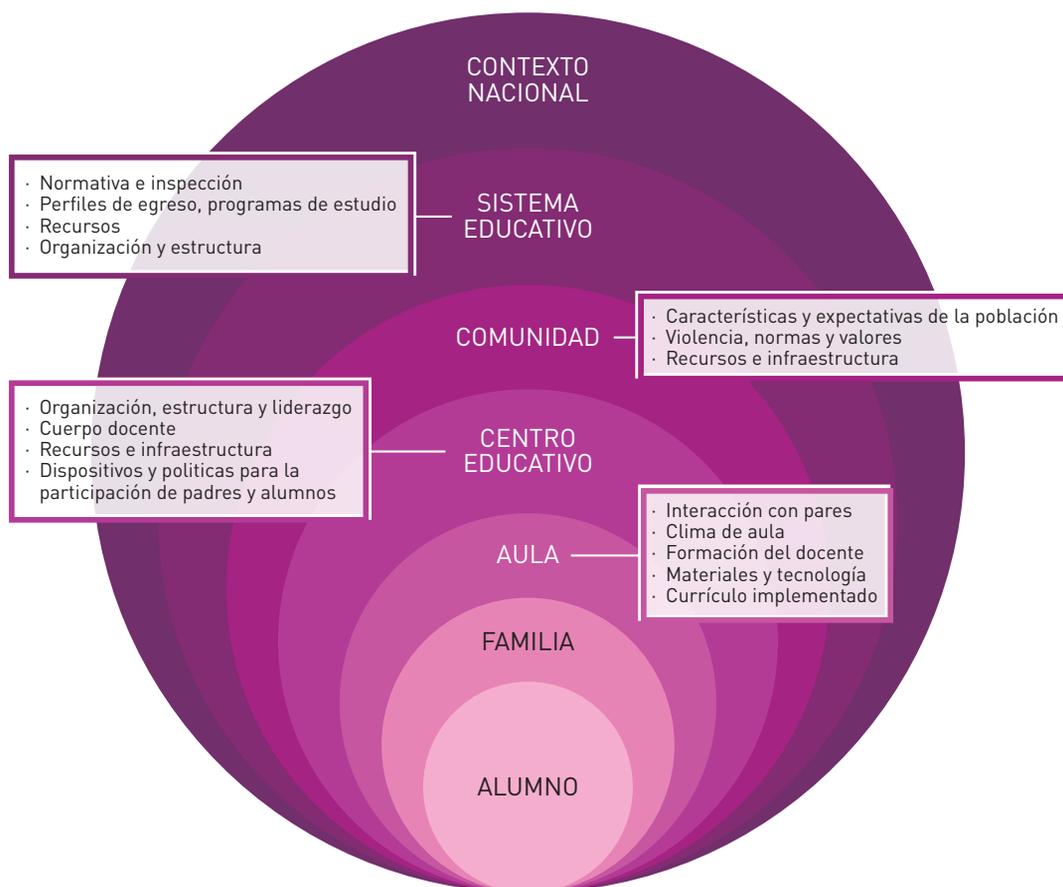
⁵⁷ Cuestión que corresponde, además, con lo estipulado en los artículos 2, 8 y 18 de la Ley General de Educación n° 18.437.

⁵⁸ Este modelo se basa en la teoría socioecológica del desarrollo humano, planteada originalmente por Urie Bronfenbrenner (1979), e incorpora elementos del marco teórico del Trends in International Mathematics and Science Study (TIMSS) (Mullis y otros, 2009).

⁵⁹ Ver artículo “Las oportunidades de aprendizaje”.



Figura 2.1. Esquema analítico: procesos de enseñanza y de aprendizaje



Fuente: elaboración propia a partir de Bronfenbrenner (1979) y Mullis y otros (2009).

¿Cuáles son los factores que explican mejor los logros de nuestros estudiantes?

Son muchos los factores que contribuyen a la variación en el desempeño estudiantil⁶⁰. Su identificación y el estudio de su incidencia en los procesos de aprendizaje cada vez más son considerados como uno de los objetivos de los sistemas de evaluación estandarizada⁶¹.

Algunos de estos factores resultan particularmente relevantes para entender y explicar los desempeños de los estudiantes a nivel de nuestro país⁶². A la vez —a la luz del marco conceptual presentado previamente— interesa analizar la incidencia de algunas prácticas educativas sobre los desempeños de nuestros estudiantes, en particular la repetición de grado y el clima de aula⁶³.

⁶⁰ Hattie (2009) realiza una revisión de las evidencias acumuladas a través de más de 50.000 estudios hasta 2008.

⁶¹ El LLECE explícitamente propone querer entender el contexto y las circunstancias bajo las cuales el aprendizaje ocurre en las áreas evaluadas (LLECE, 2015b). La gradual ampliación del cuestionario de contexto en las evaluaciones consecutivas de PISA también refleja esta tendencia.

⁶² Ver artículo "Factores asociados a los logros de aprendizaje de los estudiantes uruguayos".

⁶³ Se analizan solo la repetición y el clima de aula —y no otros aspectos de lo que se consideran prácticas educativas— porque hay restricciones en cuanto a la disponibilidad de datos. Aunque se considera pertinente el estudio de las prácticas pedagógicas en el aula, los estudios llevados a cabo hasta la fecha en nuestro país son de carácter cualitativo y de alcance limitado. Se pretende que Aristas pueda contribuir a la generación de datos representativos y generalizables a nivel del país.

Una forma de analizar cuáles son las variables que impactan sobre los desempeños de los estudiantes es la estimación de modelos multivariados y multinivel⁶⁴. Estos modelos permiten, por ejemplo, identificar el efecto de la ubicación geográfica del centro sobre los desempeños, sin que refleje a la vez diferencias relativas a las condiciones socioeconómicas de las distintas zonas. Este aspecto es importante, ya que los análisis que toman en cuenta cada variable de manera independiente pueden arrojar resultados imprecisos porque no contemplan la complejidad de las interacciones entre los distintos aspectos que hacen a la realidad educativa de cada estudiante⁶⁵.

Los análisis de los resultados en el TERCE muestran la relevancia del nivel socioeconómico —tanto a nivel del estudiante como a nivel de centro— sobre los puntajes obtenidos por nuestros alumnos. Cada aumento en el nivel socioeconómico de los estudiantes lleva, en promedio, a un incremento de 26 puntos en la prueba de matemática (gráfico 2.7).

Consistente con la literatura (Hattie, 2009; Palardy, 2013; Perry y McConney, 2010; Willms, 2000), el efecto de la composición socioeconómica del centro sobre los resultados obtenidos supera al del nivel socioeconómico medido a nivel del estudiante. Considerando que el índice socioeconómico del centro se calcula con el promedio del nivel socioeconómico de los alumnos que atiende, este dato sugiere que las condiciones de los centros educativos dependen en gran parte del perfil de sus estudiantes, y que la interacción con otros en el centro genera un impacto adicional sobre los desempeños logrados que supera al que se asocia con las condiciones socioeconómicas de los hogares.

El hecho de asistir a una escuela ubicada en Montevideo o en el interior no se refleja como un aspecto que incida significativamente sobre el puntaje de los estudiantes. Tampoco se observan diferencias entre las escuelas públicas y privadas.

Tal como indican los antecedentes⁶⁶, el género se asocia con los resultados: los varones tienen una ventaja significativa sobre las niñas en el área de matemática (en promedio, obtienen unos 15 puntos más).

⁶⁴ Se trata de un método robusto que permite identificar el efecto de cada variable considerada, excluyendo de él los efectos de las demás variables incluidas en el análisis. Además, permite analizar las interacciones a nivel de estudiantes y de escuelas, sin afectar la heterogeneidad observada en ninguno de ambos niveles.

⁶⁵ En el primer informe del TERCE publicado por la UNESCO (LLECE, 2014a) se presentan los efectos de distintas variables sobre los puntajes, pero se hace de forma independiente para cada variable. Ello lleva a que los resultados allí presentados difieran de los que se presentan en este informe, que aborda la información de manera multivariada. El informe de factores asociados a los desempeños publicado por UNESCO en relación al estudio TERCE (LLECE, 2015b) avanza en presentar la relación de cada variable de forma univariada y tomando en cuenta el contexto socioeconómico de los estudiantes, pero no llega a realizar un análisis multivariado y multinivel para cada país, por lo que los efectos que se presentan allí y los que se presentan en este informe pueden ser diferentes.

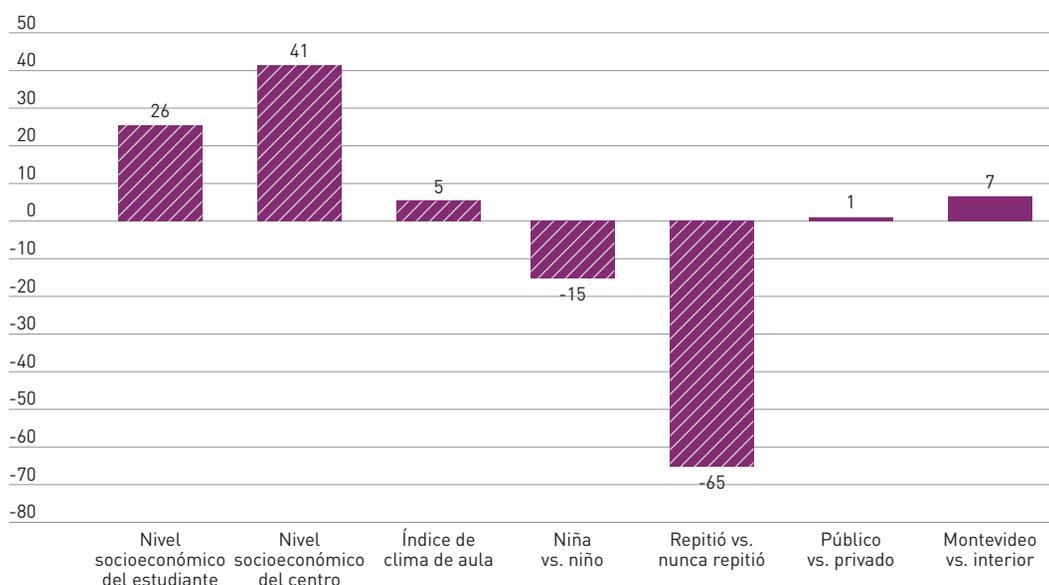
⁶⁶ Ver artículo “Factores asociados a los logros de aprendizaje de los estudiantes uruguayos”.

El gráfico muestra el efecto de cada indicador sobre los puntajes promedio en matemática. En el caso del nivel socioeconómico del estudiante, del centro y el clima de aula, el tamaño de las barras se interpreta como el aumento promedio en el puntaje de la prueba que se registra entre estudiantes con diferencias de una unidad en dichos indicadores.

En el caso de la comparación entre niñas y varones, repetidores y no repetidores, centros públicos y privados, así como escuelas de Montevideo y del interior, la barra indica el puntaje promedio de la primera categoría mencionada en comparación con la segunda. Por ejemplo, en el caso de género, se muestra el puntaje de las niñas en comparación con el de los varones (la barra es inferior a cero, lo que muestra que el puntaje de ellas es menor al de ellos).

Para comprender los efectos presentados se debe tomar en cuenta no solo su magnitud, sino también su nivel de significancia estadística. Cuando en la barra aparecen líneas inclinadas la diferencia es significativa.

Gráfico 2.7. Efecto (gradientes B) de una selección de factores asociados a los desempeños en matemática en el TERCE



Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos del TERCE.

La repetición del estudiante presenta una relación claramente negativa con los desempeños. En el análisis realizado aparece como la variable que más se asocia con los logros de los estudiantes (más aún que el contexto socioeconómico de los centros educativos). Los resultados muestran una diferencia de 65 puntos⁶⁷ entre quienes han repetido alguna vez y quienes no lo han hecho, incluso luego de tomar en cuenta las condiciones socioeconómicas de las familias, el sexo del niño, el nivel socioeconómico del centro educativo, el tipo de subsistema, su ubicación geográfica y el clima de aula⁶⁸.

⁶⁷ La diferencia entre un estudiante repetidor y otro que no lo ha hecho es de casi dos tercios de una desviación estándar del total del puntaje (100 puntos), lo cual, como se verá más adelante, puede incluso implicar cambiar de nivel de desempeño.

⁶⁸ El tomar en cuenta estos aspectos permite afirmar que las diferencias entre repetidores y no repetidores no obedecen a estas otras dimensiones, sino que se relacionan al propio hecho de repetir. Como ya ha sido señalado, todo modelo o selección de indicadores tiene limitaciones impuestas por el propio recorte. Sin duda, la consideración de otros factores podría modificar los resultados. Sin embargo, las tendencias encontradas a lo largo de los años y la consistencia entre los diversos análisis respaldan la evidencia presentada.

En cuanto a las condiciones educativas en el aula, el índice de clima de aula⁶⁹ reportado por los docentes resulta significativo en la estimación, con un impacto positivo, lo cual indica que a mejor clima, mejores desempeños de los estudiantes⁷⁰. Este hallazgo es consistente con el marco conceptual presentado previamente (ver figura 2.1), en donde se señala la relevancia de las interacciones entre alumnos, así como la relación entre ellos y el docente de aula.

El resultado del análisis sobre los resultados obtenidos en la última evaluación de PISA en 2015 es bastante similar a la situación en la educación primaria evaluada por el TERCE. El nivel socioeconómico de los estudiantes, de forma individual y agregada, tiene un impacto importante sobre los puntajes obtenidos en la prueba, lo que evidencia una fuente de inequidad en los desempeños según las condiciones familiares de los estudiantes⁷¹. La repetición es el factor que se asocia en mayor medida con los desempeños de los estudiantes, de forma negativa: en las 3 áreas de conocimiento los repetidores en promedio obtienen cerca de 60 puntos menos que sus pares que nunca han repetido de grado. A su vez, esta diferencia de 60 puntos puede ubicar a un estudiante repetidor por debajo del nivel de competencias básicas en matemática, mientras que a otro lo ubica por encima⁷² (gráfico 2.8).

El efecto de género es estadísticamente significativo en las áreas evaluadas: las mujeres tienen en promedio una ventaja de 19 puntos en el área de lectura, mientras que los varones en promedio obtienen mejores resultados en matemática (22 puntos) y ciencias (15 puntos).

En cuanto al sector institucional, la diferencia en los puntajes obtenidos por los estudiantes del CETP es significativamente inferior al de los liceos del CES en todas las áreas de conocimiento. En promedio, alumnos de liceos públicos obtienen 12 puntos más en matemática, 15 en ciencias y 29 en lectura. Entre los alumnos de liceos privados y públicos no se presentan diferencias significativas.

Asociado al clima de aula⁷³, se observan, al igual que en primaria, mejores puntajes en las tres áreas evaluadas a medida que aquel indica interacciones más positivas.

Estos datos —tanto los correspondientes a la educación primaria como a la media— dejan en evidencia que, controlando por el nivel socioeconómico de los estudiantes y el contexto socioeconómico del centro educativo, el clima de aula tiene potencial para mejorar los

⁶⁹ Se presentan los datos del índice de clima de aula evaluado por el TERCE a través de su cuestionario para maestros. El índice incluye los siguientes ítems: "Puedo realizar mis clases sin interrupciones", "Cuando estoy explicando algo, los estudiantes prestan atención", "Disfruto mucho haciendo clases en este curso", "Los estudiantes son agresivos entre sí", "Los estudiantes suelen ayudar a los que les cuesta más" y "Los estudiantes muestran respeto por sus compañeros". Las opciones de respuesta son "Muy en desacuerdo", "En desacuerdo", "De acuerdo" y "Muy de acuerdo" (LLECE, 2015b: 108).

⁷⁰ Se debe señalar que el efecto mostrado en el gráfico 2.7 es relativo al aumento de una unidad en el índice de clima de aula, y las magnitudes de los efectos no son comparables entre variables continuas cuando el rango de variación no es igual entre ellas. Esto porque puede implicar cosas diferentes un incremento de un punto, por ejemplo, en el índice de estatus socioeconómico que en el índice de clima de aula. Para comprender la magnitud del cambio en cada variable, ver anexo 8.

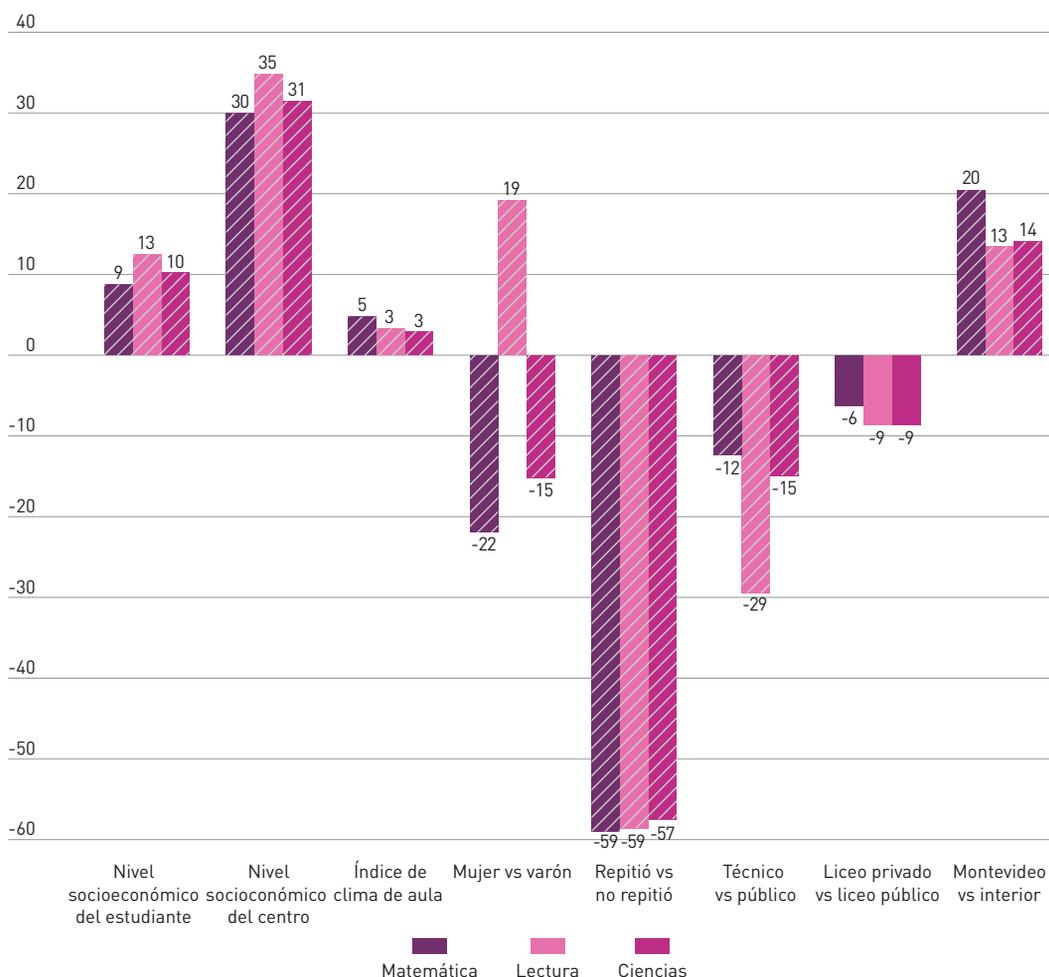
⁷¹ El efecto del nivel socioeconómico del centro en PISA está distorsionado por limitaciones de la muestra usada en la evaluación (ver anexo 9).

⁷² Para conocer los puntos de corte de los niveles de desempeño en cada área, ver ANEP (2016a: 23, 40 y 49).

⁷³ En PISA, este índice —llamado *disciplinary climate*— se define como la estructura y la eficiencia del manejo de la clase (OCDE, 2016b). Se recoge a través de un cuestionario para alumnos, e incluye los siguientes ítems: "Los estudiantes no escuchan lo que el profesor dice", "Hay ruido y desorden", "El profesor tiene que esperar un rato para que los estudiantes se calmen", "Los estudiantes no pueden trabajar bien" y "Los estudiantes no comienzan a trabajar hasta mucho tiempo después de empezada la clase".

aprendizajes logrados. Por otro lado, los datos exponen la relación claramente negativa de la repetición con los desempeños logrados en ambos ciclos de la educación obligatoria. Ambos hallazgos son sumamente alentadores, en el sentido de que se trata de dimensiones sobre las cuales puede operar la política educativa, dando espacio así a la acción específicamente escolar para la mejora de los desempeños y la reducción de las inequidades.

Gráfico 2.8. Efecto (gradientes B) de una selección de factores asociados a los desempeños en las áreas de matemática, lectura y ciencias en PISA 2015



Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos de PISA 2015.

La repetición como práctica educativa: ¿cómo se relaciona con los aprendizajes logrados?

Basándose en la premisa de que una relativa homogeneidad de conocimientos y competencias de los estudiantes en cada aula es el mejor contexto para promover los aprendizajes, la repetición de grado es un instrumento que se concibe como una oportunidad para que el estudiante que no ha logrado el dominio de las capacidades esperadas en un determinado año reitere ese año para apropiarse de los conocimientos y herramientas requeridas para poder retomar exitosamente su avance en el sistema educativo (OCDE, 2012). No obstante,



es amplia la evidencia que ejemplifica sus efectos limitados para el aprendizaje a largo plazo, y sus efectos negativos sobre la motivación estudiantil (Brophy, 2006).

Como mostró un estudio sobre trayectorias educativas en la educación media⁷⁴, en Uruguay el rezago es un evento cuasi determinante de la no terminación de la educación media superior. La evidencia indica que apenas el 6% de los estudiantes con un año o más de rezago (evaluados por PISA en 2009) logró acreditar la educación media superior, aunque sea sumando rezago, cinco años más tarde. El estudio también evidenció que la repetición estimula el abandono: cinco años después de su participación en PISA 2009, el 72,5% de los no repetidores continúa en el sistema educativo, mientras que la proporción de repetidores que siguen escolarizados es de 26,6% (Cardozo, 2016)⁷⁵.

Los sistemas educativos que más aplican la práctica de repetición de grado suelen tener promedios de desempeño inferiores a nivel nacional (OCDE, 2010). Desde este enfoque, los bajos logros en las pruebas de PISA en la región —frente a otros países a nivel internacional— podrían explicarse en parte por un porcentaje importante de estudiantes que llegó a los 15 años con uno o más años de rezago escolar (Cardozo, 2016; Llambí, 2014)⁷⁶. Por otro lado, se ha sugerido que la repetición de grado contribuye a la profundización de la inequidad, ya que la proporción de repetidores es mayor entre los estudiantes de contexto socioeconómico desfavorable (Serrão y Pinto-Ferreira, 2014; OCDE, 2012).

A continuación, se explora la relación de la repetición con los desempeños logrados en las pruebas del TERCE y PISA 2015, y su relación con las condiciones socioeconómicas de los estudiantes.

En las tres áreas evaluadas en el TERCE se observa que los puntajes de quienes han repetido, más allá de sus condiciones socioeconómicas, son claramente inferiores a los de quienes no lo han hecho. Las diferencias son tales que, en promedio, corresponden con un nivel de desempeño. En las dos categorías más bajas del índice de estatus socioeconómico el puntaje promedio de quienes han repetido los ubica en el nivel I, mientras que el de quienes no lo han hecho corresponde al nivel II. Entre los estudiantes de las dos categorías más favorables, quienes han repetido obtienen un puntaje promedio que los ubica en el nivel II, mientras que quienes no han repetido se ubican en el nivel III (gráfico 2.9).

En el caso de la educación media, los datos producidos por PISA 2015 evidencian la relación entre la repetición y las condiciones socioeconómicas de nuestros estudiantes. Entre el 25% de adolescentes con peores condiciones socioeconómicas, el 57% repitió por lo menos un grado, mientras que entre el 25% con mejores condiciones la proporción desciende a 13% (OCDE, 2016a)⁷⁷.

⁷⁴ Estudio realizado a partir de un seguimiento de una cohorte de alumnos evaluados por PISA en 2009 (PISA-L 2009-2014), con el propósito de reconstruir las historias educativas entre los 15 y, aproximadamente, los 20-21 años (Cardozo, 2016).

⁷⁵ Ver gráfico en anexo 12.

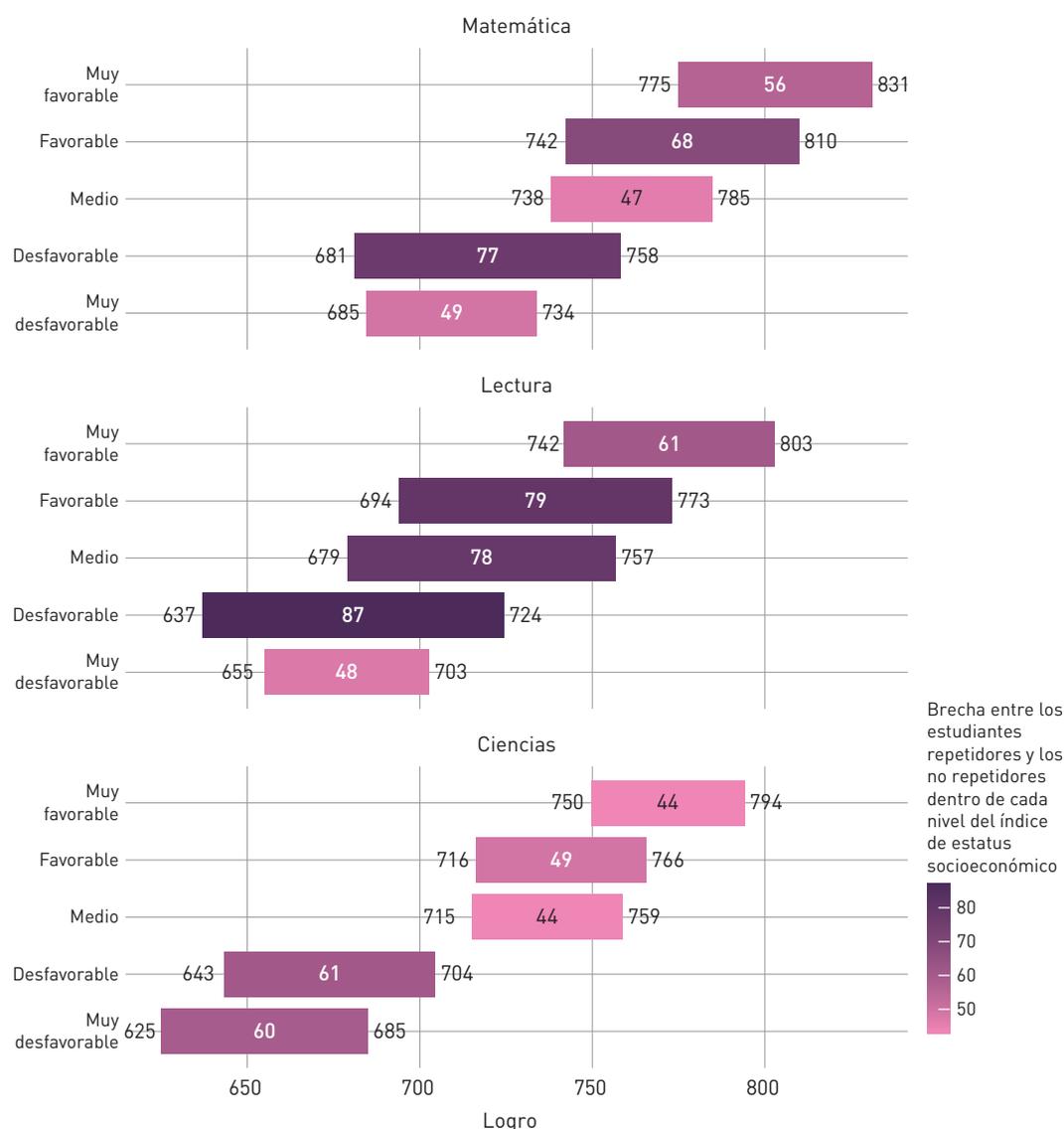
⁷⁶ Para ejemplificar esta particularidad regional, en el anexo 13 se presentan datos en cuanto a la proporción de repetidores en cada uno de los países analizados. En PISA 2015, comparado con los otros países de la región, Uruguay es el que presenta la mayor tasa de repetidores, con una proporción de 35% de la muestra total. En el TERCE, entre los alumnos de sexto grado de primaria, Uruguay se ubica atrás de Brasil (32%), Costa Rica (22%) y Perú (21%), con una proporción de 20% de repetidores en la muestra total.

⁷⁷ Estas tasas superan por lejos al promedio observado en los países de la OCDE, donde repite el 19% de los alumnos socioeconómicamente más desfavorecidos y el 6% de los alumnos en condiciones socioeconómicas más favorables.

Al igual que en el caso de la educación primaria, la repetición en la educación media refuerza la desigualdad asociada al nivel socioeconómico. Sin embargo, para contrastar dicha hipótesis es necesario analizar los desempeños de repetidores y no repetidores en cada uno de los estratos socioeconómicos.

El gráfico compara la distancia entre los puntajes promedio en las pruebas de matemática, lectura y ciencias en el TERCE obtenidos por repetidores y no repetidores uruguayos, en cada uno de los niveles socioeconómicos de los alumnos. Cada barra representa la situación para cada nivel del índice de estatus socioeconómico del alumno. Los extremos de las barras indican los promedios obtenidos por los repetidores (a la izquierda) y los no repetidores (a la derecha). La diferencia (o brecha) entre ellos aparece al interior de cada barra. Un color más oscuro indica una mayor brecha.

Gráfico 2.9. Distancia entre el promedio de logros de repetidores y no repetidores dentro de cada nivel del índice de estatus socioeconómico, en las tres áreas evaluadas por el TERCE



Fuente: elaboración propia a partir de datos del TERCE.



En el gráfico 2.10 se presenta el puntaje promedio de los repetidores frente a los no repetidores para cada nivel de estatus socioeconómico para el área de ciencias en PISA 2015⁷⁸. Allí se constata que, independientemente del estrato socioeconómico, los repetidores no logran reducir las diferencias en los desempeños con los no repetidores. La diferencia es relevante ya que, por ejemplo, entre los estudiantes del nivel más desfavorable, un estudiante que no repitió obtiene en promedio 429 puntos, mientras que si ha repetido, su desempeño lo ubica en 371 puntos. Ello implica que quienes no han repetido alcanzan las competencias mínimas establecidas por PISA (nivel II) y quienes el sistema ha hecho repetir se encuentran por debajo de este umbral. Asimismo, el hecho de que los que han repetido el año no alcancen las competencias mínimas definidas por PISA para un año escolar no resulta una característica exclusiva de quienes se encuentran en los contextos más desfavorables, sino que se trata de una condición que alcanza a todos los estudiantes repetidores de cualquier condición socioeconómica.

Estos datos nos indican que la decisión de hacer repetir a un niño o un joven no implica una mejor oportunidad para elevar los logros educativos de los estudiantes, independiente de que sus condiciones socioeconómicas sean favorables o no. Por otro lado, también se constata que, en educación media, a medida que mejoran las condiciones socioeconómicas aumenta la diferencia en los logros de quienes han repetido y quienes no lo han hecho.

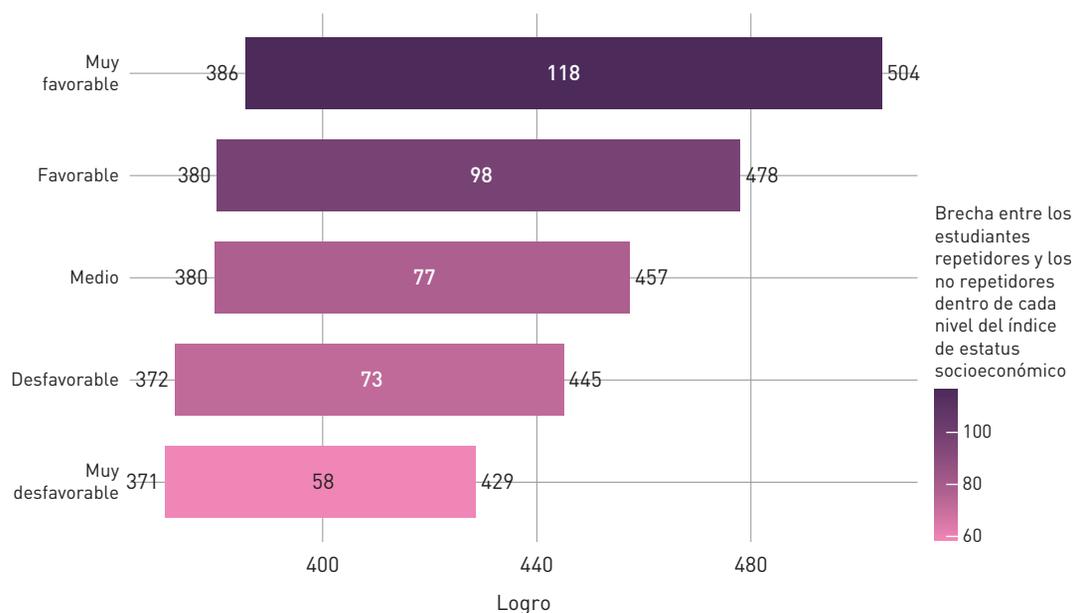
Más allá de que en este estudio no es posible aislar el efecto de si a un estudiante se lo hace repetir porque no tiene las capacidades para pasar de grado del hecho de si la repetición llevó a que descendieran sus desempeños (o al menos a que no los mejorara), la evidencia permite sostener que —independiente de sus condiciones socioeconómicas— quienes han repetido presentan un desempeño claramente inferior del observado entre quienes no han repetido. De esta forma, se constata que la práctica pedagógica de hacer repetir un año no parece estar cumpliendo con el objetivo de fortalecer el logro de los estudiantes más desaventajados. El análisis permite llamar la atención sobre la necesidad de reforzar apoyos

⁷⁸ Los análisis correspondientes a las áreas de matemática y lectura se encuentran en el anexo 13.

pedagógicos necesarios y oportunos para que los estudiantes que presentan dificultades puedan lograr aprendizajes de calidad que les permitan alcanzar los niveles básicos de competencia para seguir avanzando en su escolaridad.

El tema de las altas tasas de repetición se ha instalado en las discusiones sobre políticas educativas a nivel país, y ha dado paso a varias iniciativas dentro del sistema educativo. Se entiende que la reducción de la tasa de repetición no puede ser un fin en sí mismo, que se traduzca en una dilución de los parámetros de desempeño esperados para cada año. Los datos presentados dejan en evidencia que la reducción de la tasa de repetición se debe realizar a través de una inversión en apoyos pedagógicos que permitan al alumnado lograr aprendizajes significativos. Estos pueden ser apoyos específicos (por ejemplo, evaluación y asesoramiento pedagógico, tutorías), o enmarcados dentro de la potenciación de prácticas educativas inclusivas.

Gráfico 2.10. Distancia entre el promedio de logros de repetidores y no repetidores dentro de cada nivel del índice de estatus socioeconómico en la prueba de ciencias en PISA 2015



Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos de PISA 2015.

Las condiciones educativas en el aula: ¿vehículo de la inequidad u oportunidad para superarla?

Los acontecimientos cotidianos en el aula de clase son modelados por los docentes y sus prácticas⁷⁹ pero también —en un complejo interjuego— por las actitudes y conductas de los estudiantes (LLECE, 2015b; Mullis y otros, 2009). Los factores relacionales de la enseñanza y del aprendizaje —y su manejo a nivel de aula— resultan elementos poderosos para generar mejores condiciones y oportunidades de aprendizaje para todos los alumnos, reforzando así la equidad (Coe y otros, 2014; Faubert, 2012; Hattie, 2009; Ko, Sammons y Bakkum, 2013).

⁷⁹ Se entiende que estas dependen de una variedad de factores, desde su personalidad, sus expectativas y creencias acerca de las capacidades de sus alumnos, su motivación, hasta su formación y antigüedad, entre otros.

El clima de aula se define como la percepción que tienen los sujetos acerca de las relaciones interpersonales que establecen en el aula —involucrando tanto a los estudiantes como a los docentes— y el contexto o marco en el cual estas interacciones se dan (Cornejo y Redondo, 2001). Incluye varios componentes específicos, tales como las relaciones positivas entre pares, el apoyo que los docentes brinden a sus alumnos, la existencia y aplicación justa de normas, el grado de desorden o conflicto escolar, los aspectos organizativos y el manejo de las conductas y el trabajo en el aula, entre otros (Aron, Milicic y Armijo, 2012; Blaya y otros, 2006; López y otros, 2014). Reconociendo su relevancia para los logros de aprendizaje de los alumnos, se han incluido índices de clima de aula —o de algunos de sus componentes— en pruebas estandarizadas como las del LLECE (2012, 2015b) y la OCDE (2014a), que demuestran asociaciones positivas con los puntajes de desempeño cognitivo, incluso controlando por efectos relativos al estatus socioeconómico del alumno y del centro educativo (LLECE, 2015b; Nieto y Ramos, 2013)⁸⁰. Un mejor clima de aula también ha sido asociado con mayores habilidades socioemocionales y sentido de pertenencia en el alumnado, y menor violencia a nivel del centro educativo (Cohen y otros, 2009).

El potencial del clima de aula para promover el logro educativo de los estudiantes y para reducir las inequidades entre ellos se muestra en una serie de estudios específicos acerca de la capacidad de estos de superar las restricciones de su contexto (Cordero, Pedraja y Simancas, 2015; Faubert, 2012). Analizando los factores que determinan el éxito de alumnos pertenecientes a entornos socioeconómicamente adversos que logran niveles de desempeño altos, surgen evidencias que respaldan el impacto positivo del clima de aula sobre sus logros (OCDE, 2014b).

Con el objetivo de entender mejor las causas de la alta inequidad en los logros educativos —y para avanzar en la búsqueda de soluciones para lo que se considera uno de los problemas más persistentes y llamativos de nuestro sistema educativo— se analiza el clima de aula según las condiciones socioeconómicas y su incidencia sobre los desempeños de nuestros estudiantes.

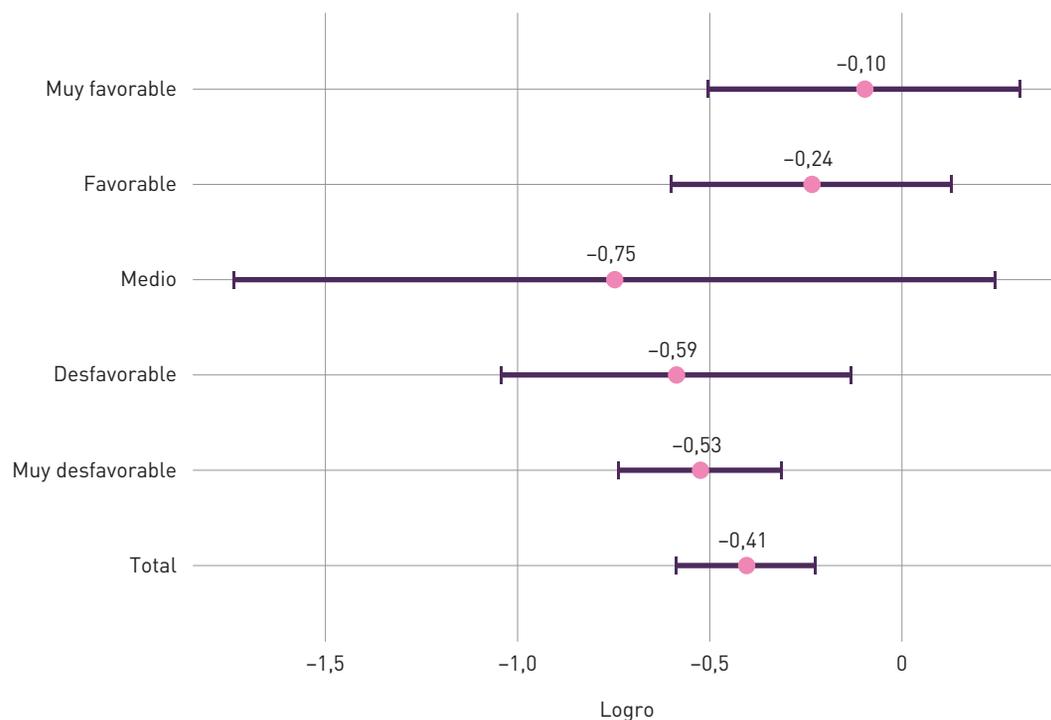
El gráfico 2.11 muestra el promedio y dispersión del índice clima de aula en el TERCE en sexto año de primaria según el nivel socioeconómico de la escuela. Considerando la muestra total, en Uruguay se obtuvo un valor promedio de $-0,41$, lo cual indica que se encuentra debajo del promedio calculado para todos los países de la región que participaron en el TERCE. En cuanto a la distribución del índice de acuerdo a la composición socioeconómica del centro, se observan promedios más altos en los centros de contexto socioeconómico favorable y muy favorable. Los datos muestran que las relaciones entre los alumnos y la colaboración y el orden en el aula —según la percepción de los docentes— son menos propicios en centros de contexto socioeconómico medio⁸¹, desfavorable y muy desfavorable.

⁸⁰ No obstante, al tratarse de estudios correlacionales con un diseño transversal, no se puede perder de vista que las asociaciones entre ciertas variables no necesariamente son causales. Por ejemplo, el estudio longitudinal de Benbenishty y otros (2016) muestra que el desempeño cognitivo también puede ser causa de buen clima escolar.

⁸¹ No obstante, entre los centros de contexto socioeconómico medio se observa una heterogeneidad importante de situaciones.

En el gráfico cada línea presenta el promedio (punto rosado) y la desviación estándar (línea violeta) de la variable clima de aula en el TERCE para cada uno de los niveles del contexto socioeconómico del centro educativo. A mayor desviación estándar, más amplia la variabilidad de datos dentro de un nivel de contexto socioeconómico⁸².

Gráfico 2.11. Promedio e intervalo de confianza del índice de clima de aula en Uruguay en el TERCE según contexto socioeconómico del centro educativo



Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos del TERCE.

Respecto de la situación en educación media, el gráfico 2.12 muestra el valor promedio del índice de clima de aula⁸³ para cada nivel de estatus socioeconómico de los estudiantes⁸⁴, según los datos de PISA 2015. Considerando la muestra total, el promedio nacional del índice de clima de aula alcanza un valor levemente inferior al promedio de la OCDE. Se observa que su valor es superior en el grupo de alumnos de contexto socioeconómico muy favorable, donde se acerca al valor promedio de los países de la OCDE. En los otros niveles el promedio del índice alcanza valores similares entre ellos.

Estos datos sugieren una desigualdad en cuanto a las condiciones de aula: la composición socioeconómica de los centros educativos resulta un factor que influye sobre las interacciones y procesos que ocurren dentro del aula. Los centros compuestos principalmente por

⁸² El índice es estandarizado, lo cual significa que está centrado en el promedio del índice (que corresponde con el valor cero), con desviación estándar 1, calculado a partir de los datos obtenidos en todos los países participantes en el TERCE.

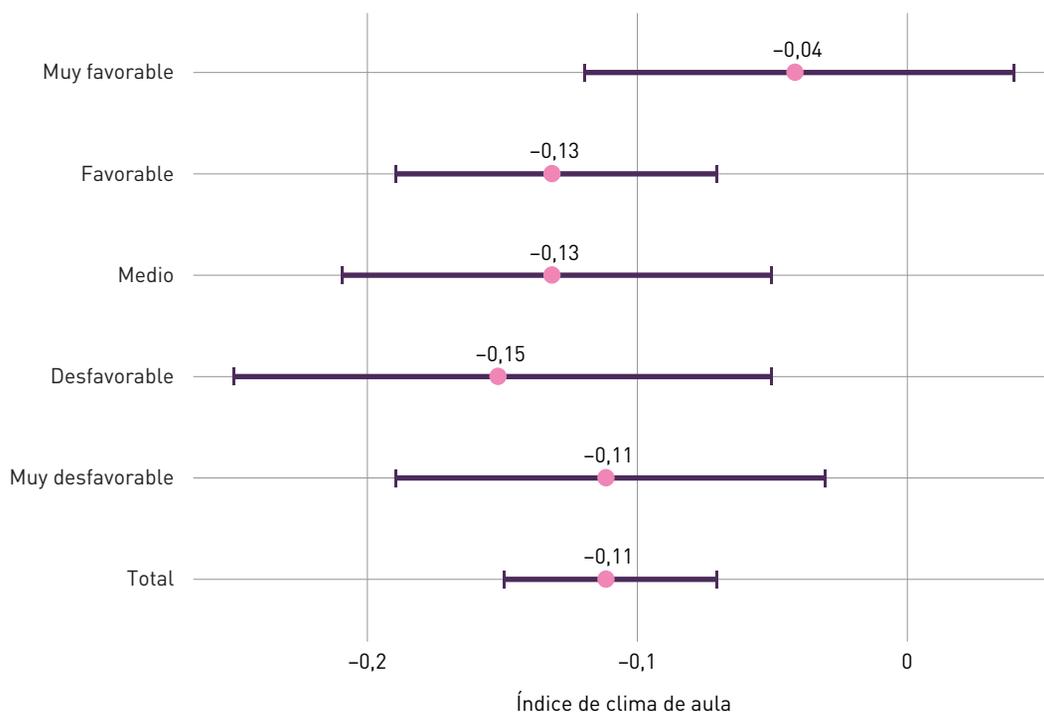
⁸³ Este índice está centrado en el valor promedio del índice en los países miembros de la OCDE, al que corresponde un valor 0 y tiene desviación típica 1. Los valores superiores a 0 indican un puntaje mayor al promedio de la OCDE para la percepción de clima de aula.

⁸⁴ Se recuerda que, por limitaciones en cuanto a la muestra de PISA, no se consideran representativos los análisis a partir de nivel socioeconómico por centro.

alumnos en situación socioeconómicamente favorable y muy favorable, tanto en primaria como en media, son los más beneficiados.

Si bien es probable que esto sea reflejo de una mayor dificultad para trabajar en los contextos más vulnerables, también indica la relevancia de avanzar en acciones específicas que logren potenciar el clima de aula en los contextos más desfavorecidos.

Gráfico 2.12. Promedio e intervalo de confianza del índice de clima de aula en PISA 2015 para cada nivel del índice de estatus socioeconómico del estudiante



Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos de PISA 2015.

Por último, se explora cómo el índice de clima de aula se relaciona con los desempeños logrados por los estudiantes uruguayos en la prueba de ciencias en PISA 2015, tomando en cuenta sus condiciones socioeconómicas⁸⁵.

La evidencia muestra que, aun teniendo en cuenta el contexto socioeconómico de los centros educativos, el clima de aula también importa e incide sobre los desempeños logrados por sus alumnos (gráfico 2.13). Independientemente de sus condiciones socioeconómicas, los estudiantes que reportan los peores índices de clima de aula son los que —en promedio— obtienen los puntajes más bajos en la prueba de ciencias en PISA 2015. En los entornos desfavorable y muy desfavorable, además, los datos sugieren una tendencia marcada: a mejor clima de aula, mejores desempeños.

⁸⁵ Para ello se crearon cuatro grupos de estudiantes de acuerdo a su valor en el índice de clima de aula (cuartiles). El cuartil 4 es el que tiene el valor mayor en el índice (mejor clima de aula) y el 1 el menor (peor clima de aula). Para cada grupo se calculó el promedio y la desviación estándar del puntaje en ciencias. Esto se hizo tanto para el total de los estudiantes de 15 años participantes en PISA como para cada uno de los niveles de estatus socioeconómico.

Ello constituye un hallazgo muy relevante, porque indica un camino para mejorar los desempeños de los estudiantes de estos estratos socioeconómicos y reducir las inequidades, tanto entre ellos como con el resto de los alumnos del país.

Dos conclusiones importantes surgen de estos datos. Primero, a pesar de las características familiares y personales de los alumnos, lo que pasa en la clase y lo que hacen los docentes importa. Esfuerzos para mejorar la organización del aula y las interacciones que ocurren en ellas tienen el potencial de fomentar los aprendizajes en los estudiantes. Segundo, como el efecto es mayor en los contextos socioeconómicos desfavorable y muy desfavorable, promover climas propicios para el aprendizaje puede ser una estrategia valiosa para la reducción de la inequidad de los desempeños.

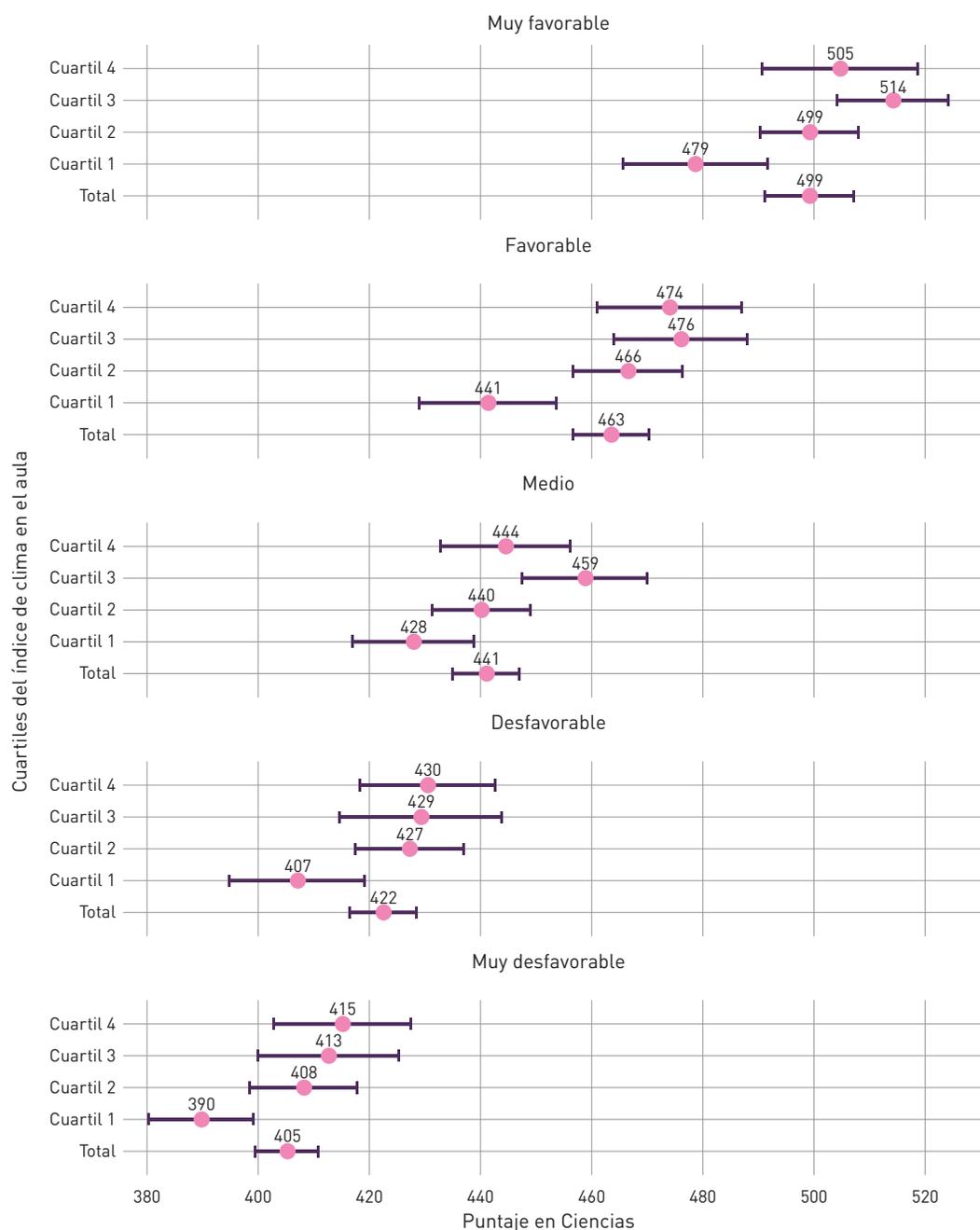
Retomando el marco presentado previamente (figura 2.1), hay que recordar que el clima de aula no es responsabilidad individual del docente, por más que puede ser considerado como la persona que regula las interacciones y actividades en la clase. Las acciones del docente se enmarcan dentro de una política educativa que facilita y guía sus actividades, a través de la formación, la remuneración y el reconocimiento, los planes de estudio, los recursos y materiales disponibles en el centro educativo, los recursos y lineamientos ofrecidos para la evaluación, etc. Dentro de este marco, cada docente en los salones de clase contribuye a la generación de un clima y oportunidades educativas. Es ahí, cada uno con su propia dinámica, que estas oportunidades pueden traducirse en aprendizajes.

A la vez, lo que hacen los alumnos también importa, lo que deja en evidencia que los aprendizajes en el aula no se dan en un vacío. Inevitablemente, lo que sucede ahí se ve influido por los otros contextos de desarrollo del estudiante, principalmente el hogar y el grupo de pares. Tendría sentido, entonces, generar políticas educativas que reconozcan más la incidencia de los aspectos relacionales sobre los procesos de enseñanza y de aprendizaje en el aula y, en lo posible, apoyar a todos los actores involucrados en esta relación para facilitar las condiciones que permiten maximizar los aprendizajes de todos los estudiantes.



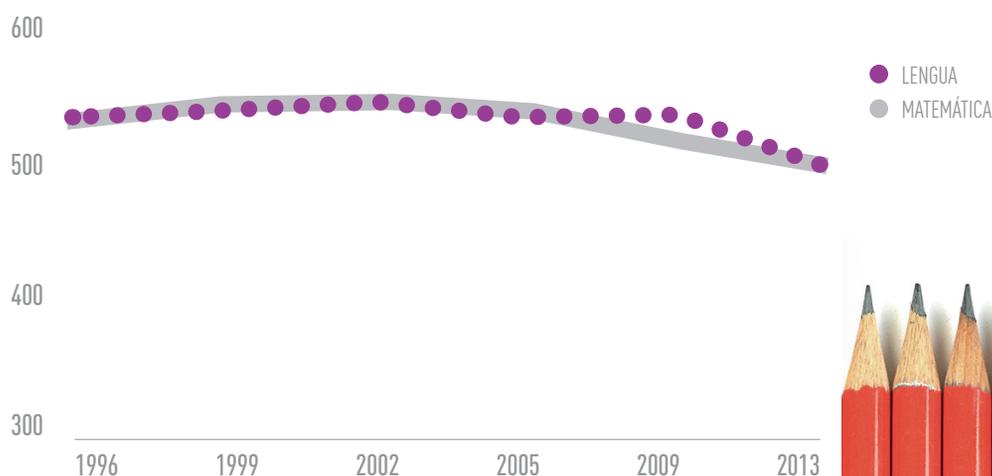
En el gráfico para cada contexto socioeconómico de los centros educativos y para cada cuartil del clima de aula (en cada cuartil se agrupa un 25% de la población, el cuartil 1 es el que presenta el clima más desfavorable y el cuartil 4, el más favorable) se presenta: el promedio (punto rosado) y la desviación estándar (línea violeta) de la variable logro en PISA.

Gráfico 2.13. Promedios e intervalos de confianza del puntaje obtenido en la prueba de ciencias en PISA 2015 dentro de cada nivel del índice de estatus socioeconómico y cada cuartil del índice de clima de aula



Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos de PISA 2015.

Los resultados de las evaluaciones nacionales de sexto de escuela **NO HAN MEJORADO.**



Puntaje promedio en lengua y matemática entre los estudiantes de sexto año de primaria.

Basado en gráfico 2.14. Promedio y distribución del puntaje en cada área evaluada según año.

20 años de monitoreo de los desempeños de los estudiantes uruguayos al culminar primaria

Antecedentes

Las evaluaciones estandarizadas del desempeño de los estudiantes en Uruguay, que permiten describir los logros del sistema educativo, comenzaron hace 20 años en la órbita de la ANEP⁸⁶. En octubre de 1996 se llevó a cabo la primera evaluación de este tipo en nuestro país, mediante la realización de un censo entre estudiantes de sexto año de primaria y evaluando sus desempeños en lectura y matemática. Las posteriores instancias (1999, 2002, 2005, 2009 y 2013) se basaron en muestras representativas del conjunto del sistema educativo nacional⁸⁷.

Un período tan largo de seguimiento de los desempeños del sistema educativo lleva a enfrentar desafíos técnicos relevantes: cambios en los constructos y en las formas de medición asociados al propio devenir de las innovaciones metodológicas. Si bien todos ellos apuntan a la mejora, a su vez, ponen en riesgo la comparabilidad de la serie de datos.

⁸⁶ Inicialmente el organismo responsable de dicha evaluación se denominó Unidad de Medición de Resultados Educativos (UMRE) y posteriormente pasó a llamarse División de Investigación, Evaluación y Estadística (DIEE). En la actualidad, de acuerdo a la Ley General de Educación y a resolución del Codicen, el organismo responsable de dicha tarea es el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd).

⁸⁷ En el universo se incluyen todos los centros de educación común (urbanos y rurales, públicos y privados).

Características generales de las Evaluaciones Nacionales de Aprendizajes de Sexto Año de la ANEP y sus cambios metodológicos entre 1996 y 2013⁸⁸

Un desafío relevante al que se enfrentan las evaluaciones estandarizadas es mantener la comparabilidad en el tiempo, que puede verse afectada tanto por posibles avances en los paradigmas psicométricos (que llevan a realizar modificaciones en la definición del constructo evaluado), así como por los medios en que se administran las pruebas, entre otros.

En 1996, 1999 y 2002 las pruebas fueron comparables en todo sentido, ya que se mantuvo la misma especificación conceptual, se aplicaron en papel, las versiones fueron comparables⁸⁹ y se utilizó la teoría clásica de los tests (TCT) como método de análisis de datos.

En 2005 se introdujo un cambio relevante de paradigma: se pasó de la TCT a la teoría de respuesta al ítem (TRI) como método de diseño de pruebas y análisis de los resultados. En la TCT el enfoque es orientado a normas (o relativo): los análisis comparan las posiciones de los individuos, permitiendo calcular puntajes promedio, dispersión, etc. Si bien es posible establecer puntos de corte, estos son arbitrarios. A su vez, la información se restringe a conocer la proporción de estudiantes en cada uno de los grupos establecidos. En la TRI el enfoque es orientado a criterio: además de poder establecer relaciones entre los individuos, los puntos de corte se establecen con criterios analíticos específicos de cada disciplina. Se busca describir lo que los estudiantes son capaces de hacer en cada uno de los grupos definidos. Ello posibilita un uso más provechoso y propiamente educativo de la información generada. El cambio de metodología permitió también aplicar pruebas de mayor extensión, utilizando distintas versiones de prueba en la misma aplicación, equiparables con ítems comunes entre ellas. Esta mayor extensión redundaba en una mejor medición de aquello que se quiere evaluar y permite generar descripciones cabales de los desempeños de los estudiantes.

Entre 2005 y 2009 se utilizaron ítems comunes (de anclaje) para permitir la comparación de los resultados. En 2005 se incluyeron algunos ítems de 2002. La evaluación de 2005 se presentó como una nueva serie de tiempo y para los ítems comunes con 2002 se presentó un análisis comparando ítem por ítem, sin incluirlos en el puntaje global de 2005. De esta forma, la serie de evaluaciones se vio cortada en el tiempo. En lo que hace a la definición del constructo evaluado, tanto en matemática como en lectura se incorporaron ítems abiertos (previamente todos eran de múltiple opción). Asimismo, en el caso de lectura se agregaron nuevos tipos de textos (principalmente los discontinuos).

En 2013 se introdujeron cambios relevantes, dado que se decidió: variar el medio de aplicación de papel a computadora⁹⁰, aplicar la prueba a los mismos estudiantes que un mes antes habían respondido la prueba TERCE, utilizar como cuestionarios de contexto los mismos del TERCE, reducir aproximadamente a la mitad el tamaño de muestra que se venía utilizando en Uruguay y aplicar un diseño de prueba que incluyera preguntas de todas las evaluaciones anteriores.

⁸⁸ En el anexo 16 se presentan las principales características para cada uno de los períodos.

⁸⁹ En una misma aplicación piloto se construyeron distintas versiones de prueba para cada año, pero garantizando su comparabilidad en cuanto a la dificultad de las preguntas.

⁹⁰ Ello se hizo sin realizar una evaluación piloto en la que se analizara el comportamiento psicométrico de los ítems en papel y computadora.

¿Cómo han evolucionado en los últimos 20 años las competencias con que egresan los estudiantes de educación primaria?

Considerando los cambios realizados en el diseño de la Evaluación Nacional de Aprendizajes de Sexto Año de la ANEP entre 1996 y 2013, se realizó un trabajo técnico para hacer comparables los datos obtenidos en los distintos ciclos realizados de la prueba. Para ese trabajo se contó con el apoyo del doctor Richard Wolfe, especialista de la Universidad de Ontario. El diseño de la prueba tuvo bloques de preguntas correspondientes a las especificaciones del primer período y otros correspondientes a las del segundo, por lo tanto, para mantener la comparabilidad es necesario asumir que las diferencias en tipos de ítems y textos entre ambos períodos no fueron sustanciales como para modificar la definición de competencia lectora y matemática que se buscaba relevar. El INEEd colaboró en el análisis psicométrico de los datos de 2013, así como en el cálculo de puntajes y establecimiento de los puntos de corte para los niveles de desempeño. La DIEE elaboró el informe nacional con dichos insumos (ANEP, 2015b). Como resultado de este análisis se puede afirmar que “dado que la calibración y equiparación funcionan bien, con resultados consistentes a nivel de ítem, escuela y contexto social, los resultados equiparados entre años pueden interpretarse como series de tiempo (comparables)” (Wolfe, 2016).

Los resultados de este trabajo permiten analizar la serie y señalar que: las diferencias en los puntajes promedio entre 1996 y 2009 no son significativas en lectura; en matemática se observa una mejora en 2002 respecto de 1996, para luego registrarse una caída en 2009; en ambas áreas los resultados de 2013 son notoriamente inferiores al resto de los años; y en ciencias las diferencias entre 2009 y 2013 no son relevantes. En términos generales, ello parece indicar que no ha habido mejora en los resultados (gráfico 2.14).

A partir del análisis realizado, se observa que la caída en matemática y lectura en 2013 es consistente, y que posiblemente haya una tendencia decreciente a partir de 2005. Los resultados de 2013, los más preocupantes de la serie, no parecen obedecer a diferencias ni en las pruebas ni en las muestras, por lo que habría que considerar la posibilidad de un efecto de la administración por computadora. Si bien se observaron algunas diferencias en lectura y matemática⁹¹, no hubo un cambio similar en ciencias (administrada en papel en 2009 y por computadora en 2013)⁹².

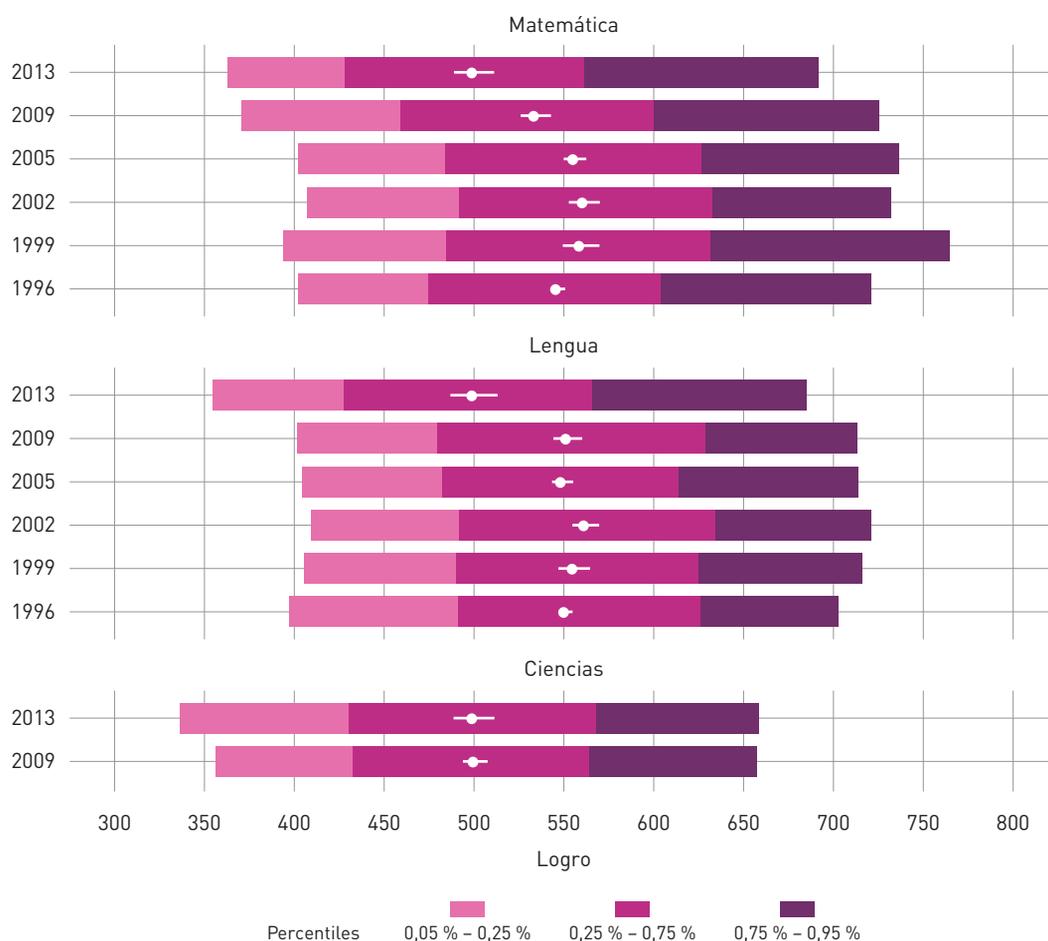
⁹¹ Aunque no se observa un efecto grande general y no hay interacciones relevantes con ítems o escuelas.

⁹² Pueden señalarse otras razones para interpretar los bajos resultados en 2013: la fecha de administración en el año escolar (en 1996 la evaluación nacional se aplicó en dos días a comienzos de octubre, en 2013 se realizó entre el 4 y 22 de noviembre); interferencia con la administración del TERCE (que se aplicó a los mismos estudiantes un mes antes); problemas acumulados de motivación hacia las pruebas; diseño y tamaño de la muestra de 2013 (no se realizó en Uruguay, sino que se utilizó la misma del TERCE); circunstancias especiales en este año; etc. (Wolfe, 2016).

Las primeras seis barras del gráfico corresponden a los resultados en matemática, luego siguen los de lectura y por último los de ciencias. En el eje horizontal se representa la escala de puntajes: cuanto más a la derecha mayor el puntaje⁹³. En cada barra el punto central y las líneas hacia la derecha e izquierda corresponden al puntaje promedio y su intervalo de confianza. Las diferencias son significativas únicamente cuando los intervalos de confianza no se superponen.

Los tramos de distinto color representan la distribución de los resultados. Hacia la izquierda se presentan los puntajes que obtuvieron los estudiantes con peores desempeños (entre el 5% y el 25%), luego se indica el puntaje de quienes se encontraron entre el 25% y 75% de la distribución, por último aquellos que por sus logros se ubican entre el 25% y 5% de mayores logros.

Gráfico 2.14. Promedio y distribución del puntaje en cada área evaluada según año



Fuente: elaboración propia a partir de las bases de datos de las Evaluaciones Nacionales de Aprendizajes de Sexto Año de la ANEP.

⁹³ Es importante aclarar que los puntajes entre áreas no son comparables.



¿El sistema educativo ha contribuido a incrementar la equidad en los desempeños de sus estudiantes?

Las oscilaciones observadas a lo largo del tiempo en el total de la población en la serie de puntajes de las Evaluaciones Nacionales de Aprendizajes de Sexto Año de la ANEP se amplían al tomar en cuenta la composición sociocultural de los centros educativos⁹⁴.

En matemática, el incremento entre 1996 y 2002, seguido de un descenso hasta 2009 —que se profundiza en 2013— se observa en todos los contextos socioculturales, así como en los centros privados (gráfico 2.15). Entre las escuelas públicas de distintos contextos socioculturales, los promedios en el puntaje en lectura no presentan variaciones significativas entre 1996 y 2009, pero sí es significativamente inferior el desempeño en 2013. Esta situación es igual a la observada para el total de la población. En cambio, en las escuelas privadas se observa una mejora significativa en 2005 y 2009 respecto a 1996, pero que desciende en 2013, para volver a los niveles de 1996 (gráfico 2.16)⁹⁵.

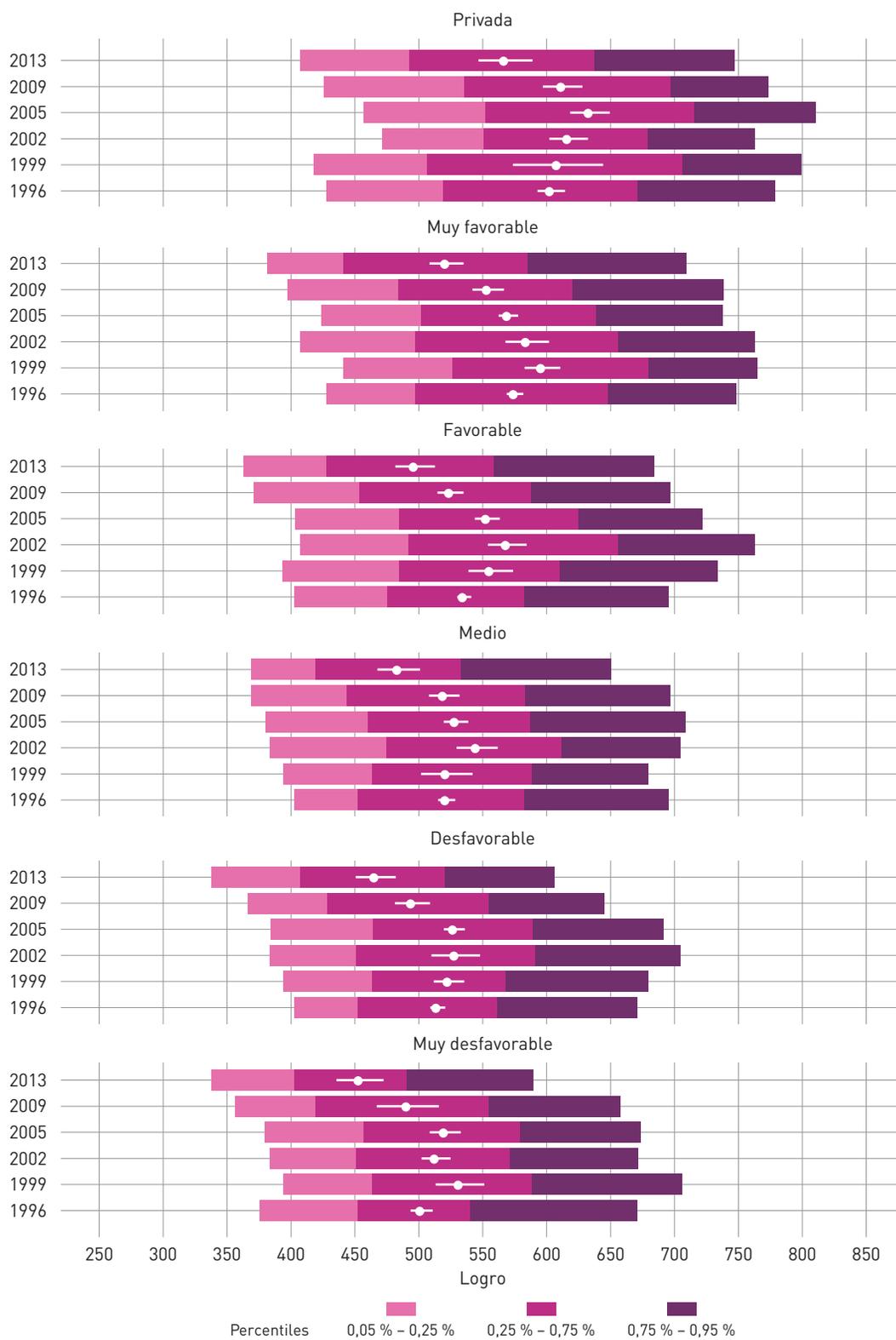
El análisis, además de indicar que los desempeños varían según el contexto sociocultural del centro educativo, muestra que no parecen haber habido cambios en la magnitud de las diferencias según contexto a lo largo del tiempo. Ello es un indicio para afirmar que la desigualdad en los desempeños en la educación primaria no ha variado significativamente en los últimos 20 años.

Por ejemplo, en el caso de matemática, en el año 1996 la diferencia entre los puntajes promedio de las escuelas del contexto sociocultural más bajo y más alto era de aproximadamente 75 puntos; lo mismo se observó en 2009 y ascendió levemente en 2013 (gráfico 2.15).

⁹⁴ Dados los problemas de establecer un índice de contexto socioeconómico comparable en el tiempo, para analizar diferencias según dicho aspecto se trabaja con la categorización de contexto sociocultural de la ANEP. Como dicho instrumento no recoge la información de los centros privados, estos se agrupan en una categoría independiente. De acuerdo a estudios previos es posible asumir que prácticamente el total de la población que asiste a privados supera el quintil más alto de la clasificación de la ANEP (INEEd, 2015c).

⁹⁵ Si bien a igual año la comparación de los desempeños entre las escuelas públicas de contexto socioeconómico más favorable y las privadas indica que estas últimas presentan resultados mayores, debe tomarse en cuenta que el análisis realizado no es el mejor posible para el objetivo que se busca: comparar resultados controlando el contexto socioeconómico. Ello obedece a que el INEEEd no cuenta con información sobre este aspecto para las escuelas privadas comparable a las públicas.

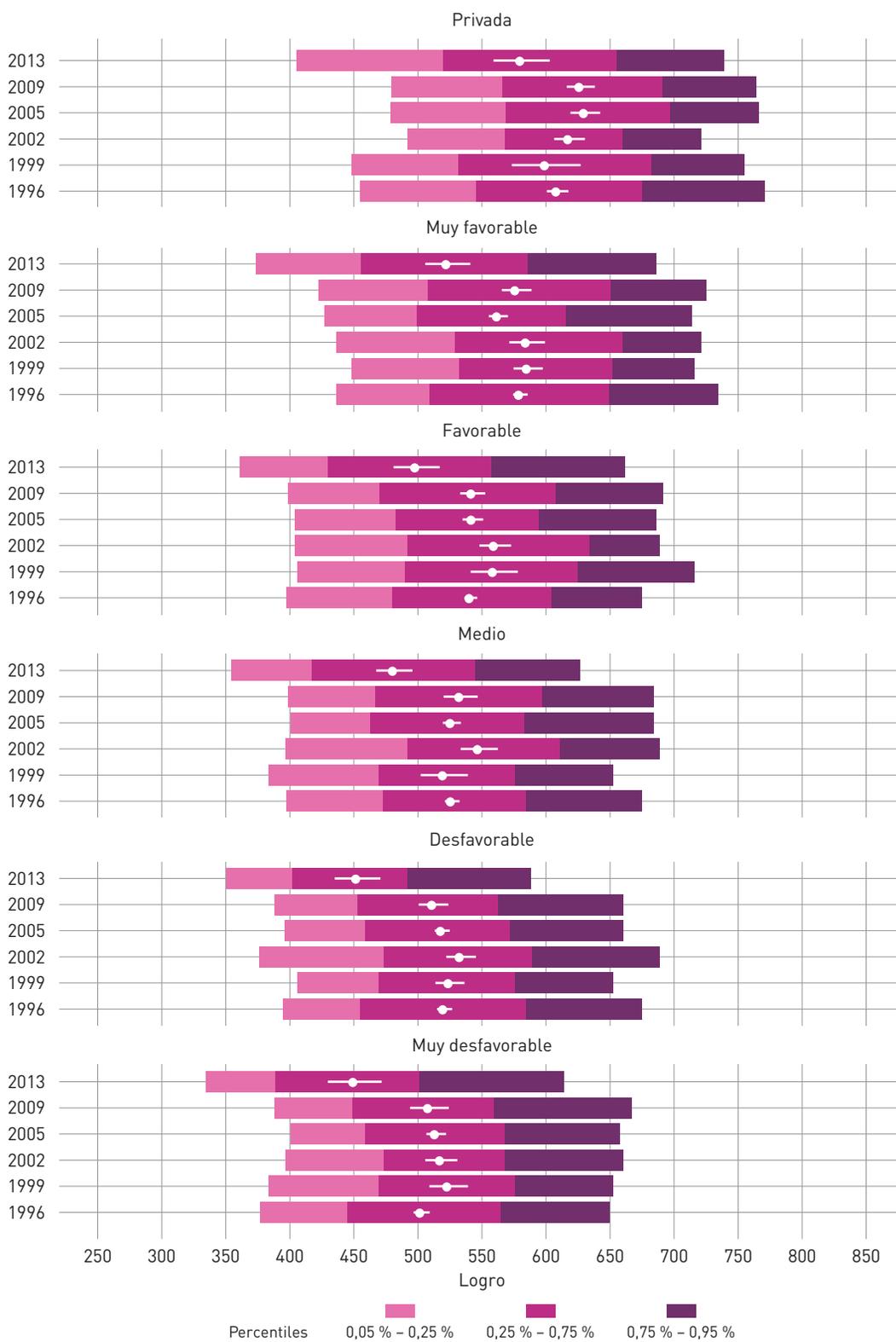
Gráfico 2.15. Distribución de los puntajes en matemática para cada contexto sociocultural del centro y privados, para cada año



Fuente: elaboración propia a partir de las bases de datos de las Evaluaciones Nacionales de Aprendizajes de Sexto Año de la ANEP.



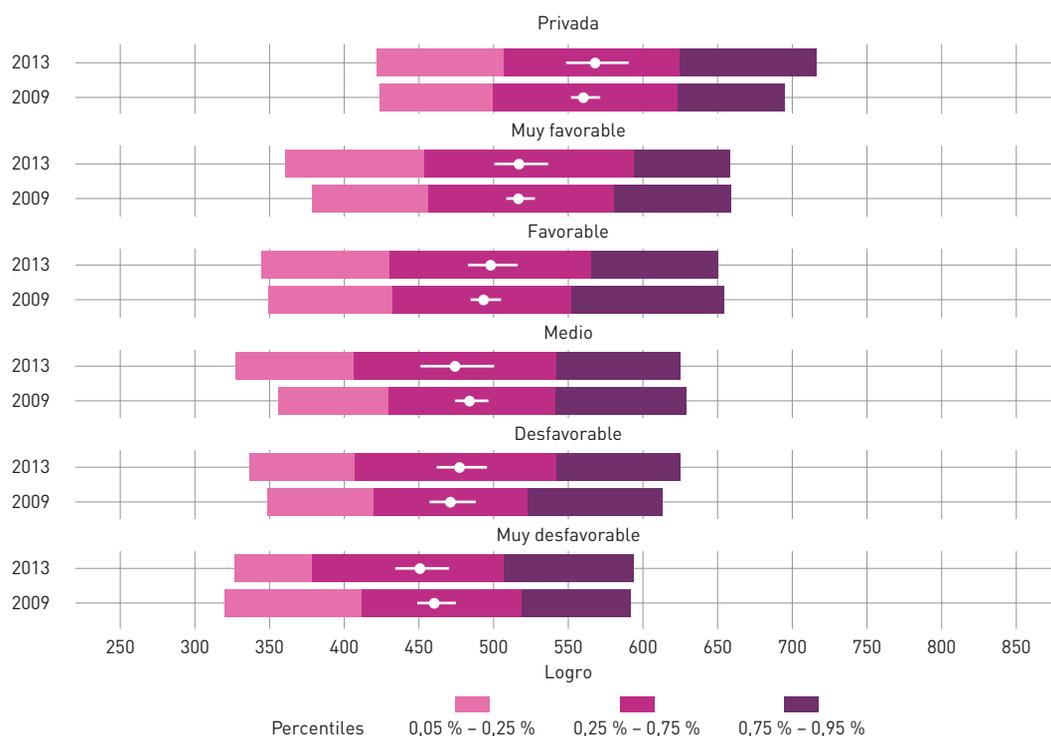
Gráfico 2.16. Distribución de los puntajes en lectura para cada contexto sociocultural del centro y privados, para cada año



Fuente: elaboración propia a partir de las bases de datos de las Evaluaciones Nacionales de Aprendizajes de Sexto Año de la ANEP.



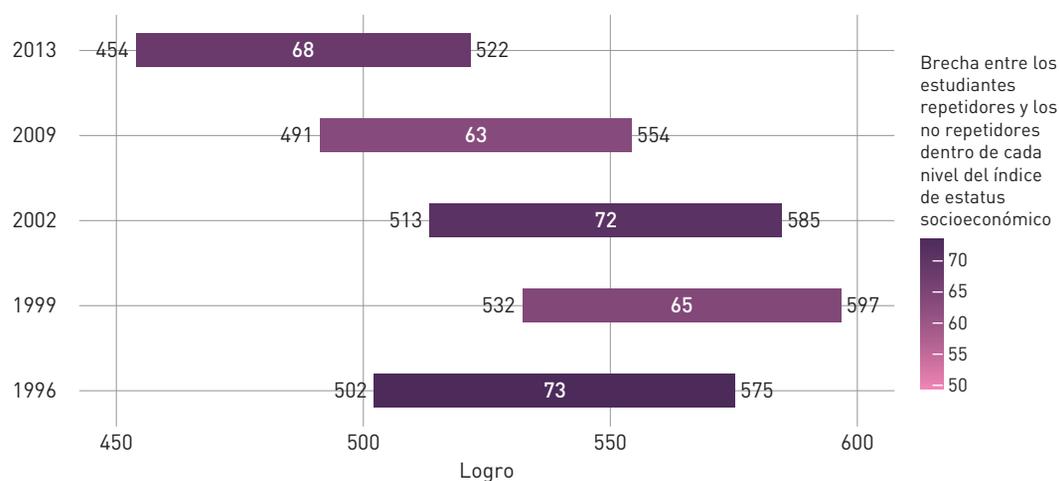
Gráfico 2.17. Distribución de los puntajes en ciencias para cada contexto sociocultural del centro y privados, para cada año



Fuente: elaboración propia a partir de las bases de datos de las Evaluaciones Nacionales de Aprendizajes de Sexto Año de la ANEP.

Al comparar los desempeños promedio de quienes se encuentran en las escuelas públicas de contexto muy desfavorable con los de aquellos que asisten a las de contexto muy favorable observamos con claridad que la brecha de desigualdad en los desempeños se ha mantenido estable a lo largo de tiempo. La máxima diferencia registrada en el aumento entre brechas es de únicamente 10 puntos para todas las áreas (gráficos 2.18, 2.19 y 2.20).

Gráfico 2.18. Brechas de los desempeños en matemática entre estudiantes que asisten a centros públicos del nivel muy desfavorable del índice de estatus socioeconómico y aquellos que asisten a centros públicos del nivel muy favorable

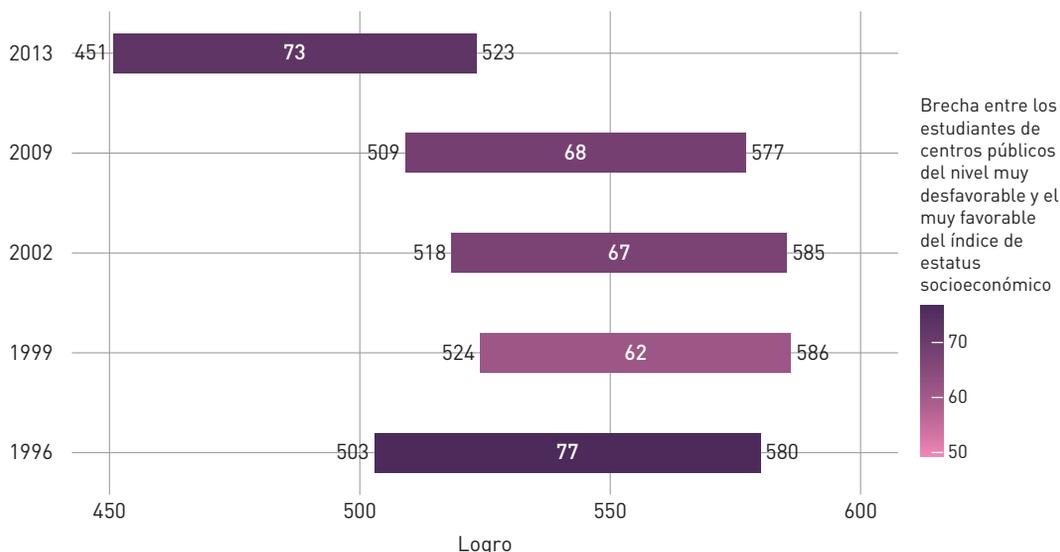


Fuente: elaboración propia a partir de las bases de datos de las Evaluaciones Nacionales de Aprendizajes de Sexto Año de la ANEP.

Nota: se incluyen solamente a los centros educativos públicos por carecer de información sobre el contexto socioeconómico de los privados.



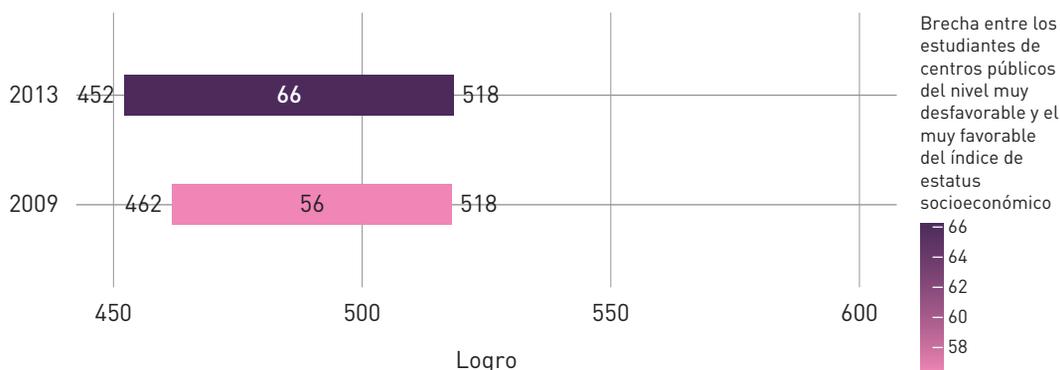
Gráfico 2.19. Brechas de los desempeños en lectura entre estudiantes que asisten a centros públicos del nivel muy desfavorable del índice de estatus socioeconómico y aquellos que asisten a centros públicos del nivel muy favorable



Fuente: elaboración propia a partir de las bases de datos de las Evaluaciones Nacionales de Aprendizajes de Sexto Año de la ANEP.

Nota: se incluyen solamente a los centros educativos públicos por carecer de información sobre el contexto socioeconómico de los privados.

Gráfico 2.20. Brechas de los desempeños en ciencias entre estudiantes que asisten a centros públicos del nivel muy desfavorable del índice de estatus socioeconómico y aquellos que asisten a centros públicos del nivel muy favorable



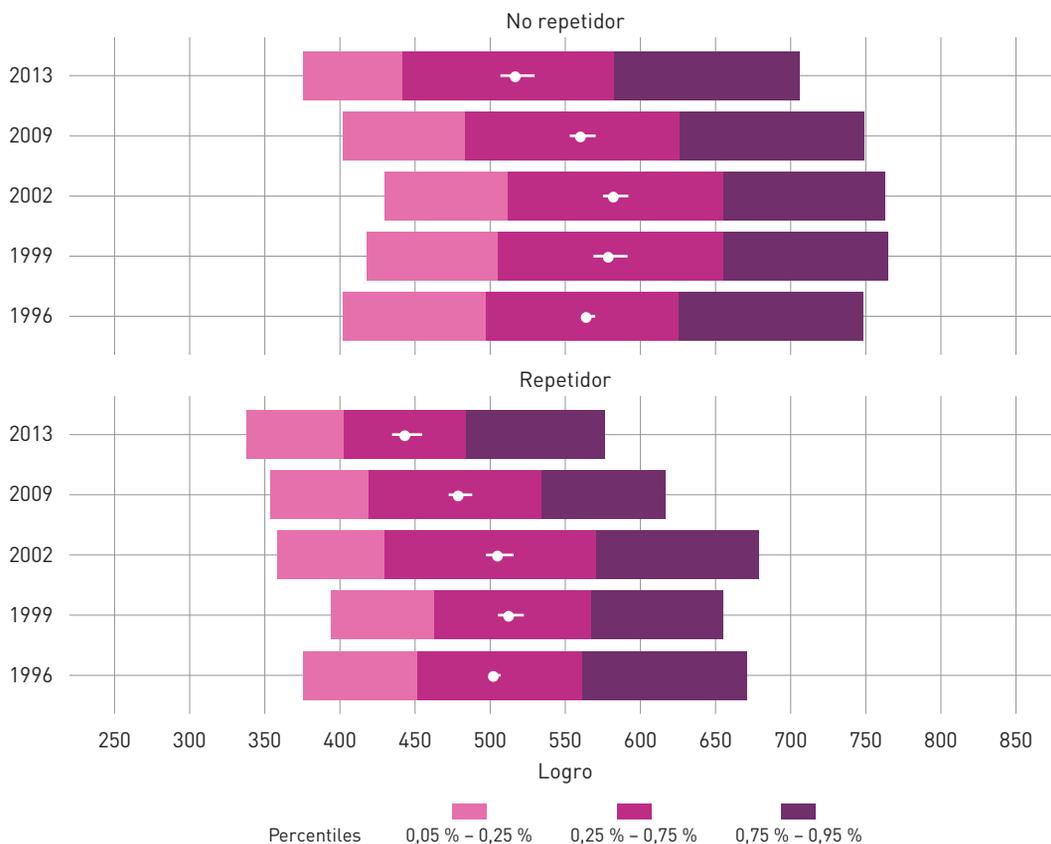
Fuente: elaboración propia a partir de las bases de datos de las Evaluaciones Nacionales de Aprendizajes de Sexto Año de la ANEP.

Nota: se incluyen solamente a los centros educativos públicos por carecer de información sobre el contexto socioeconómico de los privados.

¿La relación entre los desempeños y la repetición ha variado durante el período?

En todos los años considerados, los repetidores han obtenido en las tres áreas evaluadas puntajes significativamente inferiores que quienes no han repetido de grado. A partir de la información presentada en los gráficos 2.21, 2.22 y 2.23, es posible analizar cuáles son los mayores logros alcanzados por los repetidores, y contextualizarlos a partir de su comparación con quienes no han repetido. En primer lugar, solamente quienes tienen los mayores logros entre los repetidores (que se ubican en el 5% con mayores puntajes⁹⁶), logran puntajes similares al 25% de mayores logros entre sus pares no repetidores⁹⁷. Ello parece ser una constante en todos los años y áreas evaluadas. En segundo lugar, cuando se considera al 25% de repetidores con mayores logros, encontramos que su puntaje es similar al promedio de los no repetidores. Ambos aspectos señalan un desfazaje importante en el logro de los repetidores en relación con sus compañeros que no presentan rezago. Asimismo, la magnitud de las diferencias entre los puntajes promedio de quienes repitieron y de quienes no lo han hecho parece haberse mantenido estable a lo largo de la serie.

Gráfico 2.21. Distribución de los puntajes para cada año según repetición en matemática



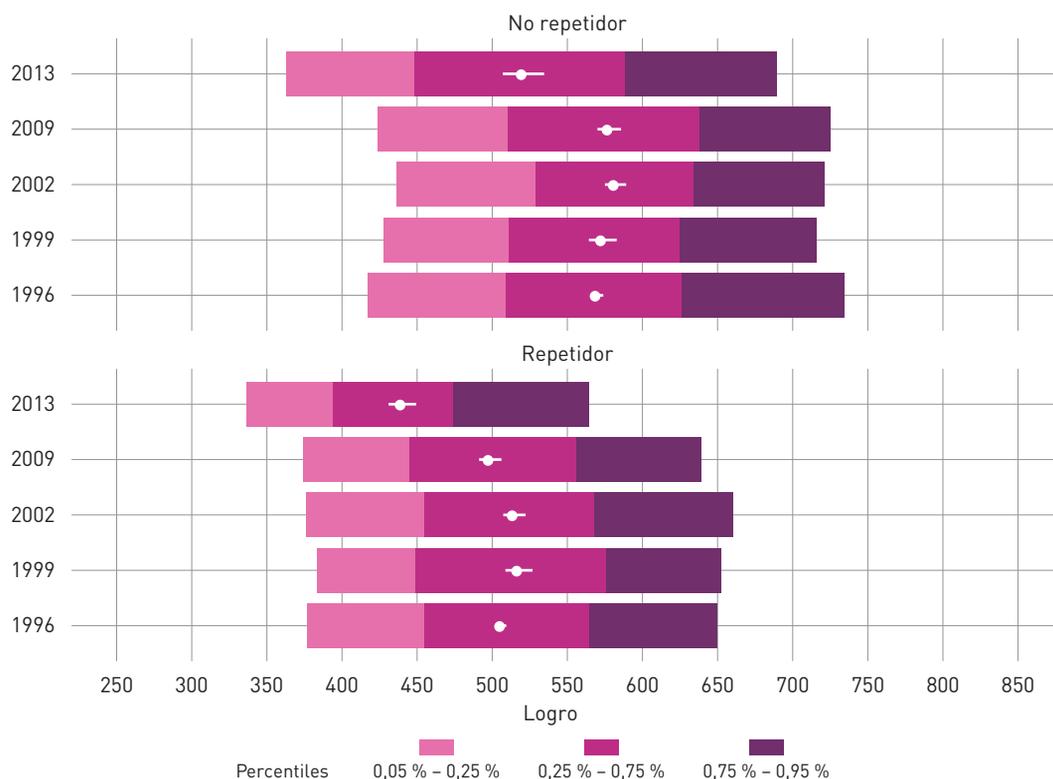
Fuente: elaboración propia a partir de las bases de datos de las Evaluaciones Nacionales de Aprendizajes de Sexto Año de la ANEP.

⁹⁶ Extremo derecho de la barra violeta.

⁹⁷ Extremo izquierdo de la barra violeta.

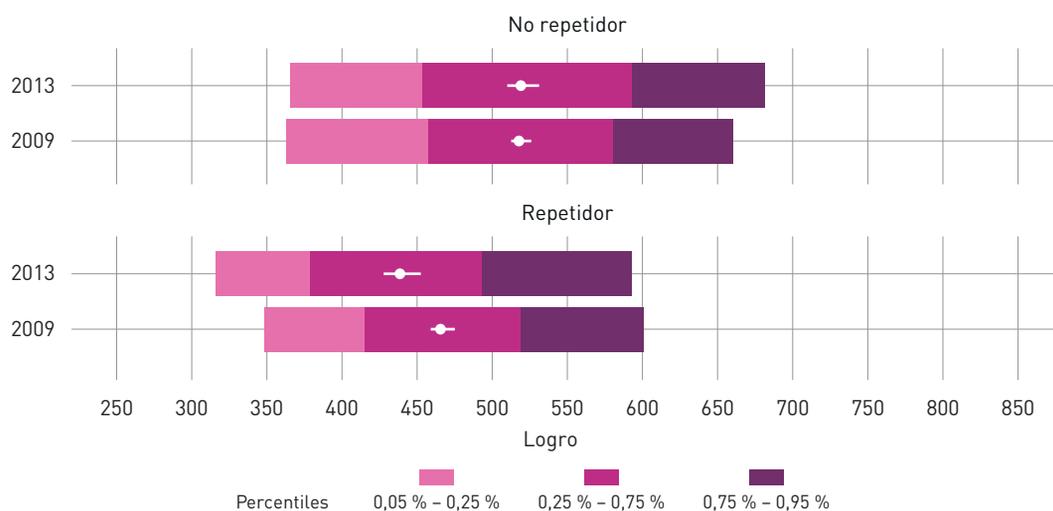


Gráfico 2.22. Distribución de los puntajes para cada año según repetición en lectura



Fuente: elaboración propia a partir de las bases de datos de las Evaluaciones Nacionales de Aprendizajes de Sexto Año de la ANEP.

Gráfico 2.23. Distribución de los puntajes para cada año según repetición en ciencias



Fuente: elaboración propia a partir de las bases de datos de las Evaluaciones Nacionales de Aprendizajes de Sexto Año de la ANEP.

Si en la relación anterior se toma en cuenta también el contexto sociocultural de los centros educativos a los que asisten los estudiantes (gráficos 2.24, 2.25 y 2.26), se encuentra que en los contextos más desfavorables la desigualdad en el desempeño entre quienes repiten y quienes no lo hacen es claramente menor que en los contextos más favorables. Probablemente ello indique que la repetición en los contextos más bajos se asocia no solamente con la capacidad medida por la prueba, sino también con otras condiciones — tanto personales como del entorno— que afectan los resultados de los estudiantes. Estas condiciones operan en menor medida en los contextos más favorables y, por lo tanto, es más preciso aislar el efecto propio del desempeño de cada estudiante en la prueba.

Por otra parte, como se señaló anteriormente, en los contextos desfavorables, al ser mayor la tasa de repetición que en los otros, los estudiantes que no han repetido se enfrentan a una doble desventaja: su propia condición socioeconómica y del grupo de pares, así como a un grupo de pares con desempeños más bajos. El que ambos aspectos operen conjuntamente podría explicar —al menos en parte— el motivo por el cual los no repetidores en contextos desfavorables tienen desempeños más parecidos a los de los repetidores que lo observado en contextos favorables.

Esto llama la atención, nuevamente, sobre los aspectos tomados en cuenta a la hora de decidir si un estudiante repite o no. De hecho, parecería observarse una situación en la cual algunos tienen más desventaja, no por sus propias condiciones, sino por las del entorno. ¿Por qué si no habría diferencias en el desempeño de los no repetidores de diferentes contextos socioculturales? Es muy relevante que el sistema educativo busque maneras de revertir los efectos que no permiten a los niños, adolescentes y jóvenes desempeñarse según sus capacidades personales. Es preciso remitirse a los hallazgos del apartado anterior y destacar los beneficios de un buen clima de aula como una dimensión clave para mejorar los desempeños en todos los contextos socioculturales.



Gráfico 2.24. Brechas entre repetidores y no repetidores en matemática por contexto sociocultural del centro

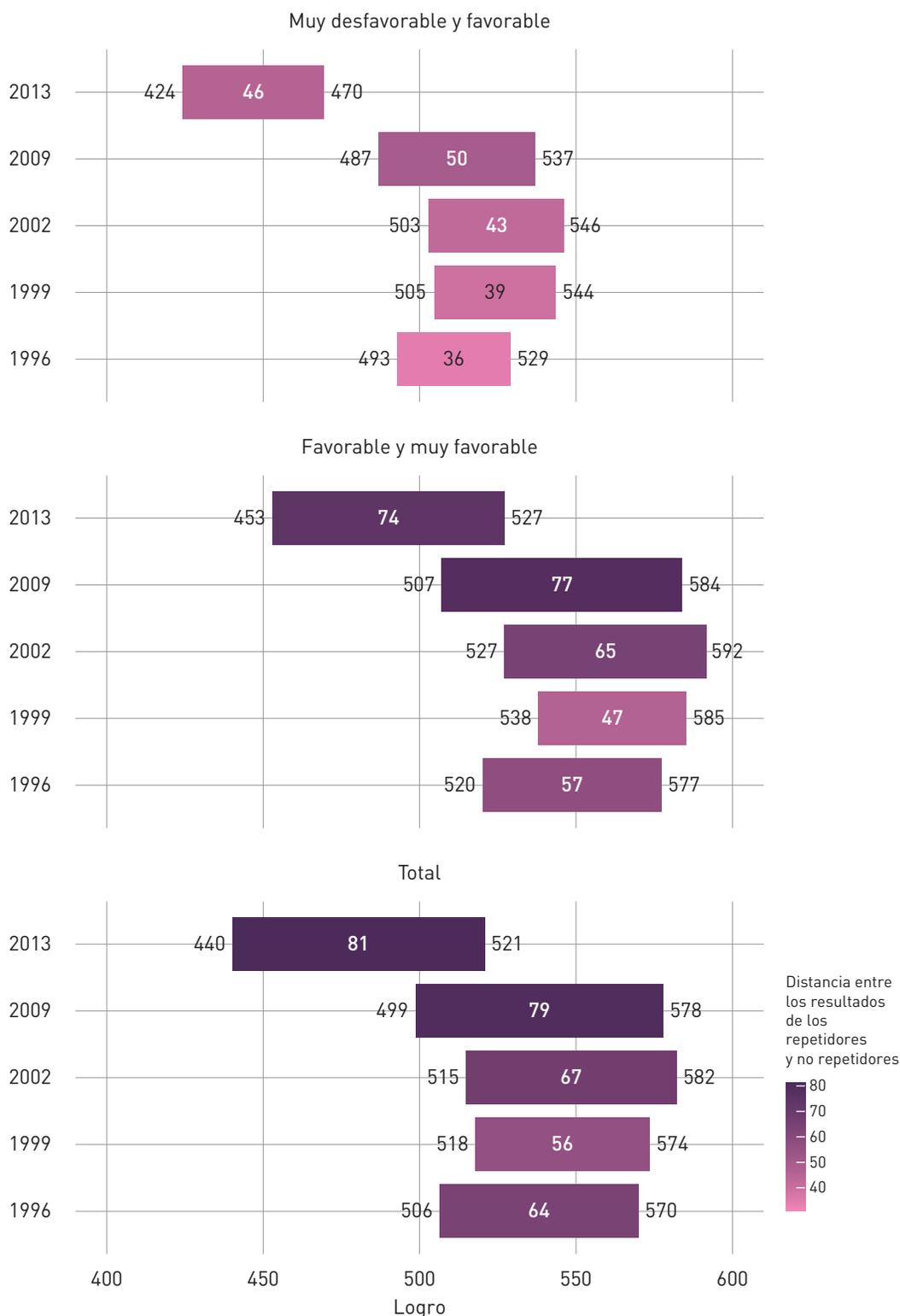


Fuente: elaboración propia a partir de las bases de datos de las Evaluaciones Nacionales de Aprendizajes de Sexto Año de la ANEP.

Nota: el primer bloque incluye a los estudiantes que asisten a escuelas de contextos desfavorables y el segundo a quienes lo hacen en escuelas de contextos favorables (no se incluyen a las escuelas privadas, pero sí se incluyen en el tercer bloque, cuando se presenta la distribución del total de la población).



Gráfico 2.25. Brechas entre repetidores y no repetidores en lectura por contexto sociocultural del centro

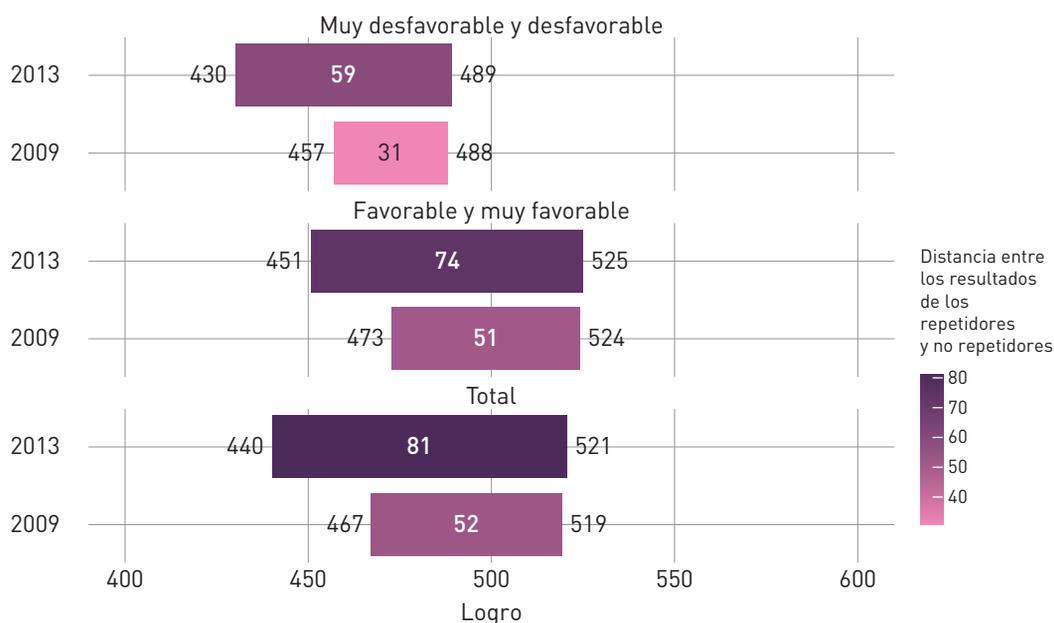


Fuente: elaboración propia a partir de las bases de datos de las Evaluaciones Nacionales de Aprendizajes de Sexto Año de la ANEP.

Nota: el primer bloque incluye a los estudiantes que asisten a escuelas de contextos desfavorables y el segundo a quienes lo hacen en escuelas de contextos favorables (no se incluyen a las escuelas privadas, pero sí se incluyen en el tercer bloque, cuando se presenta la distribución del total de la población).



Gráfico 2.26. Brechas entre repetidores y no repetidores en ciencias por contexto sociocultural del centro



Fuente: elaboración propia a partir de las bases de datos de las Evaluaciones Nacionales de Aprendizajes de Sexto Año de la ANEP.

Nota: el primer bloque incluye a los estudiantes que asisten a escuelas de contextos desfavorables y el segundo a quienes lo hacen en escuelas de contextos favorables (no se incluyen a las escuelas privadas, pero sí se incluyen en el tercer bloque, cuando se presenta la distribución del total de la población).

Conclusiones

Este capítulo partió de una serie de preguntas fundamentales: ¿qué son capaces de hacer nuestros estudiantes?, ¿son equitativos sus logros?, ¿cuánto inciden la repetición y el clima de aula sobre los aprendizajes?, ¿cuál ha sido la evolución de los desempeños de los estudiantes en las evaluaciones realizadas en las dos últimas décadas? En las páginas precedentes se presentaron evidencias y análisis basados en datos relativos a los saberes y las habilidades cognitivas evaluados por las pruebas del TERCE, PISA 2015 y la serie de evaluaciones nacionales en sexto año de primaria. Se resumen a continuación las conclusiones principales.

Según el TERCE, más del 60% de los estudiantes de sexto año de primaria se encuentra en los niveles inferiores de desempeño (I y II), en todas las áreas evaluadas. Aunque Uruguay sigue siendo uno de los países —tras Chile y junto a México y Costa Rica— con los mejores desempeños en la región, se encuentra en una situación de estabilidad en lectura y matemática, y de retroceso en ciencias.

A los 15 años, un 52% de los estudiantes no alcanza las capacidades básicas en matemática, mientras que en ciencias la proporción es de 41%, y en lectura de 39%. El análisis realizado señala algunas dificultades del sistema educativo uruguayo —así como de sus pares latinoamericanos— para fomentar aprendizajes tanto a nivel de primaria como de educación media, y la persistencia de este problema a través del tiempo.

Los alumnos de nivel socioeconómico muy desfavorable suelen lograr niveles de desempeño considerablemente inferiores a los de nivel socioeconómico alto, en todas las áreas de conocimiento, tanto en educación primaria como en media. Sin embargo, aunque las condiciones socioeconómicas de los estudiantes influyen de forma importante sobre sus aprendizajes, una proporción importante de alumnos de contexto socioeconómico desfavorable logra buenos desempeños. Se considera oportuno el estudio profundo de estos casos para identificar los procesos subyacentes a su éxito educativo, a la vez de destacar que las condiciones socioeconómicas del alumnado no impiden el logro de aprendizajes significativos, siempre y cuando haya políticas y prácticas educativas que los promuevan.

Más allá de plantear la necesidad de formular e implementar políticas sociales y educativas integrales y consistentes para reducir la inequidad observada, los datos sugieren la necesidad de acciones que permitan implementar expectativas de logro uniformes para todos los estudiantes que faciliten la mejora en los desempeños a través de todo el sistema educativo.

Al analizar la relación de la repetición con el nivel socioeconómico del alumnado a partir de los datos de PISA 2015, se puede concluir que los estudiantes con por lo menos un año de rezago no suelen lograr los niveles mínimos de desempeño, lo que evidencia la ineficacia de la repetición como mecanismo de compensación, independientemente de sus condiciones socioeconómicas. Se evidencia la necesidad de diseñar e implementar prácticas y apoyos educativos adecuados en todos los niveles (educación inicial, primaria y media) para corregir esta situación.

Las condiciones socioeconómicas del alumnado resultan un factor que influye sobre las interacciones que ocurren dentro del aula: hay un mejor clima de aula en los centros principalmente compuestos por alumnos de familias de nivel socioeconómico favorable y muy favorable. A pesar de esta situación general, un mejor clima de aula se asocia con mejores desempeños, independientemente de las condiciones socioeconómicas de los alumnos. Esto implica que las relaciones en el aula y la organización de la clase poseen un poderoso potencial para fomentar aprendizajes en todos nuestros alumnos, lo que implica una oportunidad para lograr desempeños más equitativos.

Medidos a lo largo de dos décadas, los desempeños en matemática y lectura al culminar sexto año de educación primaria muestran una situación estable en lectura, con un descenso relevante en 2013, y una mejora en matemática hasta 2002, que comienza a revertirse hasta 2009 y se pronuncia en 2013.

Para conocer el desempeño de sus estudiantes de primaria, el país cuenta con la evaluación nacional de aprendizajes y con la información recogida por el LLECE en el SERCE (2006) y el TERCE (2013). Estas últimas son pruebas comparables, ambas aplicadas en papel y con tamaños y diseño de muestras similares. El LLECE realizó un informe específico comparando la tendencia para cada país. De allí surge que en Uruguay el desempeño de los estudiantes de sexto no varió significativamente entre 2006 y 2013 en lectura ni en matemática (LLECE, 2014a: 29). A pesar de ello, el análisis de la distribución de estudiantes en cada nivel de desempeño parece indicar un leve descenso de la proporción que se ubica en el nivel más alto, tanto en el área de lectura (LLECE, 2014a: 31-32) como de matemática



(LLECE, 2014a: 42-43). En el caso de ciencias se registra una caída de 16 puntos que resulta estadísticamente significativa. Ello implicó que la proporción de estudiantes por debajo del nivel II aumentara de 24,5% a 36,3% (LLECE, 2014a: 48-49).

Como se observa, los resultados de la serie de la evaluación nacional y la del LLECE difieren entre sí. Los primeros muestran una caída en los resultados mientras que los segundos indican una estabilidad en lectura y matemática, junto con un descenso en ciencias.

Esta información permite reflexionar acerca de posibles explicaciones para la interpretación de los datos. El hecho de que haya habido menos diferencias entre las aplicaciones del LLECE que entre las nacionales llevaría a plantear como plausible que estos datos tienen menos errores de medida no cuantificables que pueden estar influyendo en las estimaciones. Por tanto, es posible pensar que los resultados de la serie de la evaluación nacional se vieron particularmente afectados por la introducción de cambios muy relevantes en la instancia de 2013, principalmente el pasaje de papel a computadora, así como el cambio en el diseño y tamaño de muestra. Excluyendo esta última evaluación del análisis, tomando ambas fuentes (nacionales y LLECE) podría considerarse que se está en una situación de estabilidad en lectura y un posible descenso en matemática (señalado por la evaluación nacional) y ciencias (señalado por el LLECE).

Esta tendencia de mediano plazo en los desempeños se replica de manera uniforme en todos los contextos socioculturales. En un contexto de reducción de pobreza podría esperarse, por ejemplo, que los desempeños no solo mejoraran con las condiciones socioeconómicas, sino que también se redujera la desigualdad; sin embargo, la evidencia no lo muestra. Por el contrario, se observa que —de forma independiente al contexto sociocultural— la desigualdad en educación primaria en estas dimensiones no ha variado en los últimos 20 años. Tampoco lo ha hecho cuando se analiza la evolución de la diferencia en el desempeño de quienes han y no han repetido.

Todo lo anterior habla de un sistema educativo que presenta problemas significativos respecto de los desempeños de sus estudiantes así como en su capacidad para proponer acciones sistemáticas que logren revertir las situaciones de inequidad, ya sean por condiciones socioeconómicas familiares o por trayectoria educativa.

La evaluación estandarizada de los desempeños de nuestros estudiantes permite entender mejor qué son capaces de hacer y bajo qué condiciones se dan los mejores logros. El desarrollo de un sistema nacional de evaluación de logros de carácter sistemático —alineado con los propios objetivos del sistema educativo— permitirá sobrellevar algunas de las limitaciones que se plantean a las evaluaciones internacionales. Además, constituirá una oportunidad para ampliar nuestros conocimientos acerca de los factores que se asocian a los desempeños, generando así insumos para conocer los procesos que están por detrás de la enseñanza y el aprendizaje.

Existe una amplia gama de posibles resultados de la educación que no se han tratado en este capítulo, o que ni siquiera están siendo evaluados todavía en Uruguay. Se espera que, en los próximos años, Aristas, la Evaluación Nacional de Logros Educativos —que comenzó a



implementarse a fines de 2016 en primaria, con una aplicación piloto—, pueda aportar a un entendimiento más global y contextualizado de los logros de aprendizaje que genera nuestro sistema educativo. Aristas se orienta a dar cuenta del grado en el cual el sistema educativo alcanza los logros que se propone para sus estudiantes en educación primaria y media. Considerará los desempeños cognitivos, las habilidades socioemocionales, las competencias para la convivencia y la participación ciudadana, y las oportunidades de aprendizaje.

Mientras se avanza en la definición de los perfiles de egreso para el sistema educativo uruguayo, el desafío para los próximos años parece ser no solo aumentar el ingreso y la permanencia de los estudiantes en el sistema, sino la instalación de prácticas educativas que promuevan la consecución de los logros esperados para conseguir el avance con aprendizaje de todos los alumnos, sin importar sus condiciones socioeconómicas.



El INEEd frente a la evaluación de habilidades socioemocionales

Contexto

Aristas, la Evaluación Nacional de Logros Educativos, incluye —además de la evaluación de matemática, lectura y convivencia y participación— la evaluación de habilidades socioemocionales. Incorporar este componente permitirá comprender de forma integral no solo los aprendizajes, desde una concepción amplia, sino también los procesos de desarrollo personal y de bienestar individual y colectivo de los estudiantes.

En Uruguay existe poca experiencia en la incorporación y evaluación de elementos de educación emocional. Sin embargo, se pueden encontrar ciertos avances en esta línea en el documento *Aportes iniciales a la discusión sobre fundamentos y perfiles de la Educación Media Básica* (ANEP, 2014a), que promueve una mirada integral del estudiante, sin disociar el pensar del hacer o del sentir. Este documento propone un currículo que promueva el desarrollo de la afectividad y de la dimensión vincular, saber hacer y tener la capacidad de reflexión crítica sobre lo que se hace. También existen experiencias en intervención y evaluación llevadas a cabo por otros actores, que el INEEd sistematiza y divulga a través de su Observatorio Socioemocional⁹⁸.

Perfiles de egreso para educación media básica: aspectos vinculados a habilidades socioemocionales

- Participación en espacios de socialización
- Convivencia saludable
- Cuidado de sí mismo, estilo de vida activo y saludable
- Trabajo colaborativo
- Reconocimiento y respeto de la diversidad
- Reconocimiento de las potencialidades individuales
- Esfuerzo por el logro de proyectos personales y colectivos
- Resolución de problemas
- Autonomía para la toma de decisiones

Fuente: elaboración propia a partir de ANEP (2014a).

Principales antecedentes

El aprendizaje implica la movilización de recursos que involucran una serie de habilidades que van más allá de la adquisición de contenidos cognitivos. Estas habilidades son herramientas que incluyen conocimientos, valores, destrezas y características personales que permiten

resolver problemas o enfrentar situaciones nuevas (CAF, 2016). El Informe Delors (1996) propone cuatro pilares para la educación, en los que se agrupan las habilidades para el aprendizaje: aprender a conocer, aprender a hacer, aprender a vivir juntos y aprender a ser. También la OCDE identifica habilidades

⁹⁸ El Observatorio Socioemocional está disponible en el sitio web del Instituto (www.ineed.edu.uy).

necesarias para el progreso y bienestar social: perseverancia, autocontrol, búsqueda de objetivos, capacidad de trabajar con otros y manejar emociones, entre otras (OCDE, 2015).

La prueba PISA viene incorporando elementos de evaluación de habilidades socioemocionales desde su edición 2006. El marco para la aplicación de esta prueba en su ciclo 2015 (OCDE, 2016b) plantea que la evaluación de las habilidades no cognitivas es importante en sí misma (no únicamente por su rol como factores asociados al desempeño académico), por la incidencia de estas habilidades en el crecimiento y éxito personal, así como en el bienestar social. La edición 2015 aborda las dimensiones autoeficacia, ansiedad hacia las pruebas, bienestar (general y en la escuela), motivación, disposición para el trabajo en equipo y optimismo.

Existen también experiencias regionales de evaluación a gran escala en habilidades socioemocionales. En Brasil, el Instituto Ayrton Senna, en coordinación con la OCDE, elaboró un instrumento propio basado en la revisión de los Cinco Grandes Factores de la Personalidad (responsabilidad, extroversión, estabilidad emocional, amabilidad y apertura) así como locus de control⁹⁹ y los cuestionarios empleados en su valoración (Santos y Primi, 2014). La encuesta de la Corporación Andina de Fomento (CAF, 2016), aplicada en Montevideo y otras nueve ciudades de América Latina, incorporó a los Cinco Grandes Factores la medición de la tolerancia al riesgo. En Chile, la Unidad de Currículum y Evaluación del Ministerio de Educación incorporó en 2013 un conjunto de factores que denomina “otros indicadores

de calidad educativa”, para vincular los resultados de aprendizaje a variables relativas al ámbito personal y social del alumno. Algunos de esos indicadores se vinculan a lo socioemocional: autoestima académica y motivación escolar, clima de convivencia escolar, participación, sentido de pertenencia y hábitos de vida saludables (Ministerio de Educación de Chile, 2014).

Los mencionados estudios regionales evidencian la preocupación por el impacto de las habilidades no cognitivas en el desempeño académico. En general, existe amplia evidencia científica de que el proceso de aprendizaje está altamente influenciado por las habilidades socioemocionales. La regulación emocional, la motivación, el compromiso y el autoconcepto son necesarios para desarrollar habilidades cognitivas y contribuyen significativamente a los resultados académicos (Fundación Botín, 2008; Gumora y Arsenio, 2002; Murillo y Hernández-Castilla, 2011). En Uruguay, un estudio de los resultados de la prueba PISA en su edición 2012 mostró que las habilidades socioemocionales —principalmente el control de la ansiedad y el autoconcepto— tienen un efecto significativo sobre el desempeño académico, incluso controlando variables como el nivel socioeconómico del estudiante, la repetición, el sexo y el contexto sociocultural del centro educativo (INEEd, 2015b).

También en el mundo laboral, de cara a los nuevos desafíos del siglo XXI, se valoran habilidades como la responsabilidad, la autoestima, la capacidad de socializar y trabajar en equipo, la integridad y la honestidad (Heckman y Kautz, 2013; Lindqvist y Vestman, 2011). Todas estas habilidades socioemocionales pueden ser modificadas y potenciadas a partir de la experiencia en los centros educativos, lo

⁹⁹ Medida en que el individuo atribuye la explicación de sus experiencias a decisiones o actitudes propias (locus interno) o a acciones y decisiones tomadas por otros (locus externo) (Heckman en Santos y Primi, 2014).

que impacta en el desarrollo integral del estudiante, su compromiso con el centro y su desempeño académico (Durlak y otros, 2011).

Las habilidades socioemocionales

Si bien no existe consenso internacional sobre cómo definir qué son las habilidades socioemocionales, el INEEd —a partir de un relevamiento de antecedentes, revisión conceptual y consulta con expertos— buscó identificar los elementos centrales para su definición, así como los aspectos más relevantes para el contexto educativo uruguayo. Es así que se han definido las habilidades socioemocionales como una serie de herramientas intra e interpersonales, que tienen como función la adaptación al entorno, y que facilitan el desarrollo personal, el relacionamiento social adecuado, el aprendizaje y el bienestar.

Estas habilidades implican la movilización de recursos cognitivos, comportamentales, emocionales y actitudinales e incluyen el conocimiento de sí mismo, la autorregulación, la conciencia y reflexión sobre las emociones, motivación, creencias, objetivos personales, y la comprensión de la perspectiva, emociones y conductas de los demás, en función del contexto. Se pueden agrupar estas habilidades en torno a tres componentes principales vinculados a los procesos de aprendizaje: autorregulación y motivación (habilidades necesarias para un aprendizaje activo y comprometido), habilidades interpersonales (necesarias para el relacionamiento positivo con otros) y habilidades intrapersonales (vinculadas a recursos internos del sujeto).

Estas habilidades se van configurando de forma dinámica a partir de la interacción del individuo (la etapa evolutiva en la que se encuentra, su desarrollo cognitivo y aspectos de su personalidad) con el

contexto (familia, comunidad, cultura, escuela, grupo de pares, etc.), mediante experiencias y aprendizajes.

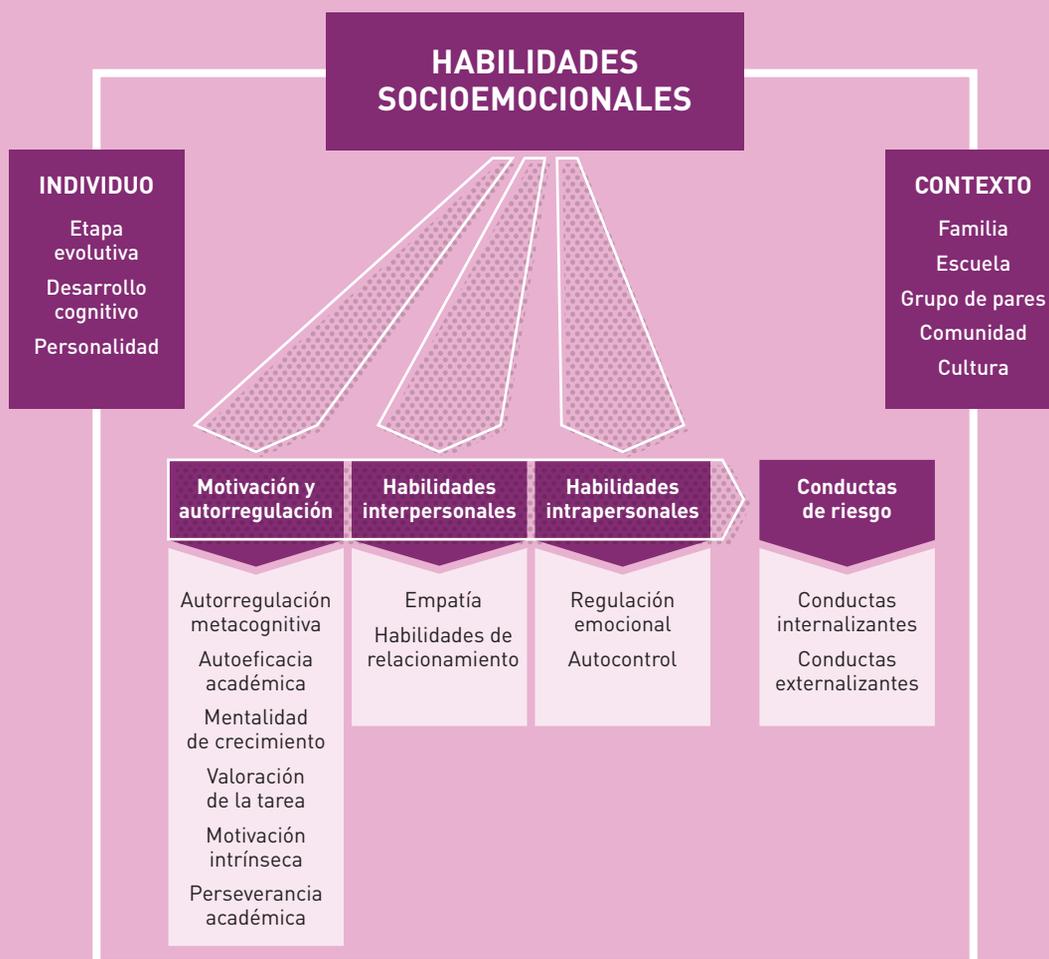
La evaluación de habilidades socioemocionales en Uruguay

Las siguientes preguntas orientan el desarrollo del instrumento de evaluación de habilidades socioemocionales del INEEd:

- ¿cuáles son las habilidades socioemocionales de nuestros estudiantes?;
- ¿cuáles son las características individuales, familiares y de centro educativo que contribuyen al desarrollo de estas habilidades? y
- ¿cómo se relacionan las habilidades socioemocionales con los desempeños cognitivos en matemática y lectura, y el contexto?

Para ello, en el INEEd se están implementando actividades destinadas al desarrollo de un instrumento validado en el país que se aplicará a estudiantes de sexto de primaria y tercero de educación media.

Figura 2.1. Marco conceptual de la evaluación de habilidades socioemocionales



Evaluación del clima de convivencia escolar y participación en centros educativos

La caracterización del clima de convivencia y la participación en los centros educativos es uno de los componentes de Aristas, la Evaluación Nacional de Logros Educativos. Considerar el clima de convivencia permite caracterizar las relaciones interpersonales entre estudiantes, docentes y familias. Estas se enmarcan en un contexto escolar determinado, caracterizado por ciertas prácticas de participación y comunicación, y normas que las regulan. Las prácticas relacionales pueden potencialmente contribuir a la formación ciudadana, fomentar los aprendizajes y el desarrollo de habilidades socioemocionales.

Antecedentes internacionales

De acuerdo con estudios internacionales, el clima del aula constituye uno de los factores que más inciden en los aprendizajes de los estudiantes. El apoyo emocional de los docentes en las interacciones de aula, la organización de la clase y la retroalimentación que se brinda a los alumnos son esenciales para la mejora de los aprendizajes (UNESCO, 2015: 83). Por ejemplo, PISA ha mostrado que la percepción sobre el clima disciplinario y el sentido de pertenencia de los estudiantes al centro educativo inciden en la competencia matemática (OCDE, 2013a).

En la región, el SERCE señala que la convivencia escolar positiva entre pares, así como entre estudiantes y docentes, se relaciona con un mayor logro académico

(LLECE, 2014b). El TERCE, por su parte, muestra que los procesos de aprendizaje se benefician cuando las relaciones entre los actores son cordiales, colaborativas y respetuosas (LLECE, 2015b).

El clima escolar se asocia, además, al bienestar emocional y social de los estudiantes (OCDE, 2013b). Las normas de comportamiento, la seguridad y la confianza que sienten los alumnos tienen gran influencia en su sentimiento de pertenencia. La autoeficacia y la valoración del trabajo escolar también pueden actuar positivamente si los estudiantes se sienten parte de una comunidad de aprendizajes, ya que serán más propensos a compartir las orientaciones comunes y a actuar en consecuencia (Farrington y otros, 2012: 32 y 33).



La importancia de la convivencia y la participación en las escuelas de nuestro país

La relevancia otorgada al fomento de la convivencia y la participación, como parte de la formación ciudadana, se observa en las normativas e iniciativas del sistema educativo nacional. El siguiente cuadro sintetiza la normativa general vigente y la documentación existente en primaria¹⁰⁰.

Ley General de Educación n° 18.437	<p>Artículo 9 (De la participación).- La participación es un principio fundamental de la educación, en tanto el educando debe ser sujeto activo en el proceso educativo para apropiarse en forma crítica, responsable y creativa de los saberes. Las metodologías que se apliquen deben favorecer la formación ciudadana y la autonomía de las personas.</p> <p>Artículo 76 (Concepto).- En todo centro educativo público de Educación Inicial, Primaria, Media Básica y Media Superior y Educación Técnico-Profesional funcionará un Consejo de Participación integrado por: estudiantes o participantes, educadores o docentes, madres, padres o responsables y representantes de la comunidad.</p>
Convención sobre los Derechos del Niño (CDN)	El niño tiene derecho a opinar sobre asuntos de su interés y también tiene derecho a ser escuchado (artículo 12). Para cumplir con tal fin, tiene derecho a informarse e informar (artículo 13), reunirse con otros (artículo 15), y no existen restricciones según conciencia o religión (artículo 14).
Programa de Educación Inicial y Primaria, 2008	La incorporación del componente “construcción ciudadana” implica: “[...] la introducción del concepto de participación, ya que solo quien participa puede posicionarse en relación a las reglas para aceptarlas o luchar por cambiarlas” (CEIP, 2008: 97).
Documento Base de Análisis Curricular del año 2015 (perfiles de egreso)	Construir normas de convivencia, respeto por las diferencias, cooperación, solidaridad y participación en la vida democrática (CEIP, 2015: 33).
Programa Convivencia (documento de difusión)	Contribuir a que el centro educativo sea vivido como un espacio de convivencia democrática y de aprendizaje —esto es, espacio de goce pleno de los derechos de niños, niñas y adolescentes— y fomentar la participación de todos los integrantes del sistema educativo en la construcción de los acuerdos de convivencia (ANEP, 2012b: 11).

¿Qué se entiende por clima de convivencia y participación?

La definición de convivencia y de clima escolar, así como los componentes que se incluyen para su medición, varían según la bibliografía consultada. Si bien a nivel internacional se suele hablar de “clima escolar”, en nuestro país es más empleado en la documentación el término “convivencia escolar”, que será el utilizado por el INEEd en Aristas. La

conceptualización de sus dimensiones y definiciones es resultado de un estudio de revisión de la literatura y antecedentes nacionales e internacionales.

Por clima de convivencia escolar se entiende a la calidad de relaciones interpersonales percibidas y experimentadas por los miembros del centro educativo y al contexto en que estas interacciones tienen lugar. Sus componentes son: las relaciones entre pares, las relaciones entre alumnos

¹⁰⁰ Existen también documentos que abordan estas perspectivas para la educación media (ver, por ejemplo, ANEP, 2014a). Sin embargo, el presente marco fue elaborado únicamente para la evaluación de estos componentes en educación primaria. Se está trabajando en la elaboración de un nuevo marco conceptual, complementario, para la evaluación de estos componentes en la educación media.



y docentes, la organización del aula, las normas de convivencia y el sentido de pertenencia por parte de los alumnos.

La participación alude a los procesos en que se comparten las decisiones que afectan la vida propia y la vida en la comunidad educativa. La participación es el derecho fundamental de la ciudadanía (Hart, 1993). Esta definición de participación remite a un proceso de aprendizaje gradual en el que los niños se involucran en la toma de decisiones en diferentes etapas. Esto posibilita propiciar y desarrollar actividades pedagógicas fundamentadas en criterios democráticos en el ámbito escolar. La participación como pilar fundamental para el ejercicio de la ciudadanía en el centro educativo implica el aprendizaje a partir de la práctica. No sería un fin a ser alcanzado, sino un ejercicio cotidiano. Convivir democráticamente en la institución escolar requiere explicitar los ámbitos de participación, de opinión y de deliberación de cada uno de los actores, de acuerdo con los roles y funciones que estos desarrollan en la comunidad educativa.

Se identifican cinco niveles de participación infantil, que van desde instancias de participación mayormente simbólicas a otras de participación efectiva: ser informado o informarse, poder expresarse, ser escuchado y considerado, poder incidir en la toma de decisiones, y tomar la iniciativa.

Interesa, además, observar las oportunidades que se brindan en los centros para participar, sean estas reguladas por normativa (“dispositivos formales”¹⁰¹) o propiciadas por cada escuela sin una normativa asociada (“no formales”).

¹⁰¹ Entre estos se incluye tanto lo regulado por normativa escrita, como aquellas prácticas instauradas en todos o gran parte de los centros educativos por la vía de la costumbre.

Evaluación en primaria en Uruguay

La evaluación del clima de convivencia en los centros educativos parte de las siguientes preguntas, que guiaron el proceso de elaboración del instrumento que será empleado en Aristas en primaria:

- ¿qué características presenta el clima de convivencia en las escuelas de nuestro país?,
- ¿cómo se relaciona el clima de convivencia del centro con las habilidades socioemocionales y los desempeños cognitivos de los estudiantes?,
- ¿cuáles son las oportunidades de participación que tienen los estudiantes en los centros educativos? y
- ¿cómo se relacionan las iniciativas de los centros para la convivencia con otras propuestas del sistema educativo y de la comunidad?

La construcción de perfiles de egreso: una oportunidad para la mejora

El problema

Durante las últimas dos décadas en Uruguay, diversos estudios, análisis e investigaciones han identificado una serie de problemas estructurales en el ordenamiento curricular —la definición oficial que especifica qué y cómo se debe enseñar o lo que los estudiantes deben aprender— de la educación obligatoria. Ante todo, se ha destacado el problema de la falta de articulación entre las definiciones curriculares de los distintos niveles y ciclos de la educación obligatoria (Ferrer y Caldani, 2015). Esta ausencia de comunicación, resultado de tradiciones formativas y mandatos diferenciados —y de la dinámica autónoma de los desconcentrados que los gobiernan— dio por resultado una fuerte discontinuidad entre los énfasis formativos, las prácticas pedagógicas y los criterios de evaluación del aprendizaje en la educación inicial, primaria y media (Feldman y Palamidessi, 2015).

Al mismo tiempo, una tradición curricular “contenidista” acumulativa y un sistema de inspección concentrado en el cumplimiento de la normativa sobre la enseñanza modelaron una práctica pedagógica preocupada por “dar el programa” por sobre la necesidad de atender las necesidades del aprendizaje y el desarrollo progresivo de las capacidades de conocimiento y acción por parte de los estudiantes¹⁰². Siguiendo una dinámica sumativa, las sucesivas reformulaciones

¹⁰² En esta tradición pedagógica, la transmisión de contenidos y el desarrollo de capacidades —o competencias— suelen ser vistas en una oposición irresoluble y no como una tensión productiva y necesaria entre las exigencias de la transmisión y el desarrollo del conocimiento y las de su integración, aplicación o uso en función de los requerimientos complejos del actuar competente en situación (Perrenoud, 2006).

de los planes y programas de las últimas décadas tendieron a incrementar el número de contenidos temáticos, sin poder resolver adecuadamente los problemas de progresión real de las capacidades y la significatividad que las tareas del aprendizaje tienen para los estudiantes que asisten a las aulas en la actualidad¹⁰³.

En ese proceso, la obligatoriedad de la educación entre los 4 años y el fin de la educación media, dispuesta por la Ley General de Educación de 2008, obliga a asumir un replanteo general e integrado del ordenamiento curricular, para dar orientación y contenido a un proceso de formación más continuo, progresivo y significativo para todos los niños, adolescentes y jóvenes a lo largo de 14 años de escolaridad.

El Marco Curricular de Referencia Nacional y los perfiles de egreso

Como parte de las acciones que se vienen realizando en este terreno y que procuran generar respuestas a los problemas mencionados, en los últimos dos años comenzaron a difundirse los primeros borradores del Marco Curricular de Referencia Nacional y de los perfiles desarrollados por la ANEP. Previamente hubo avances tanto del Consejo Directivo Central (CODICEN) como del CEIP (ANEP, 2014a y CEIP, 2015).

El Marco Curricular de Referencia Nacional es definido como un conjunto de

¹⁰³ Entre otras cosas, ello sucedió porque no se recogió evidencia acerca de ninguno de los dos aspectos. Dicha evidencia es la base para la construcción de nuevas propuestas.

lineamientos que organizan y regulan las intenciones formativas fundamentales a nivel nacional (ANEP, 2016b)¹⁰⁴. Este marco procura dar coherencia a las actividades de enseñanza desde la educación inicial hasta la educación media superior, estableciendo dimensiones de aprendizaje esperables y perfiles de egresos comunes. No presenta un conjunto de contenidos temáticos a ser enseñados ni define planes de estudio ni programas, sino que se propone orientar y dar coherencia a la implementación de las diferentes líneas de políticas educativa para la educación básica a desarrollar por los consejos que conforman la ANEP.

Los perfiles de egreso, por su parte, constituyen una declaración oficial de los logros educativos esperados para las diferentes áreas de conocimiento al finalizar un determinado tramo educativo. Una vez articulados entre sí, los perfiles de egreso de los distintos niveles y ciclos definirán el conjunto de aprendizajes que deben desarrollar todos los estudiantes al finalizar la trayectoria educativa obligatoria. Integrados en un conjunto coherente y sistemático, servirán para regular las relaciones horizontales (las relaciones y el grado de integración) y verticales (su progresión en el tiempo) entre los diferentes dominios y dimensiones del aprendizaje desde los 4 años hasta el fin de la educación media superior.

Una definición de perfiles de egreso para el conjunto de la educación obligatoria y para cada nivel educativo, que gradúe adecuadamente la progresión, complejidad

e integración de los conocimientos y las capacidades, se constituye en un referente clave para diversos procesos de mejora, en la medida en que sirve para:

- crear una visión compartida de los aprendizajes básicos¹⁰⁵ que deberían lograr los estudiantes, que ayude a construir un código común para la reflexión pedagógica y las prácticas de enseñanza y evaluación de maestros y profesores;
- fijar expectativas positivas y realistas respecto de las capacidades y de los desempeños esperados en cada etapa para el conjunto de los estudiantes del país;
- alinear los instrumentos de Aristas, la Evaluación Nacional de Logros Educativos, con las metas de aprendizaje que el sistema se propone (cuanto mayores sean la claridad y pertinencia de los perfiles de egreso, resultará más fácil generar evidencia válida que alimente políticas orientadas a garantizar la calidad y la equidad en los logros de aprendizaje); y
- establecer metas vinculadas con logros de aprendizaje en los futuros planes quinquenales de la ANEP, asentadas sobre una definición consensuada para el conjunto del sistema educativo.

Los desafíos pendientes

Al mes de abril de 2017, el Marco Curricular de Referencia Nacional se encuentra en proceso de debate¹⁰⁶, mientras se ha avanzado en una publicación preliminar de los perfiles de egreso para la educación

¹⁰⁴ En las últimas dos décadas, diversos países de la región —como México, Perú, Brasil o Chile— han desarrollado marcos o directrices curriculares comprehensivas para el conjunto de la educación básica. En nuestro país no se han generado aún marcos comunes para regular y articular los planes y programas de la educación básica obligatoria, salvo el *Marco curricular para la atención y educación de niñas y niños uruguayos. Desde el nacimiento a los seis años* (MEC, 2014b).

¹⁰⁵ Lo “básico” refiere aquí a los aprendizajes que un estudiante precisa desarrollar para poder seguir progresando en el desarrollo de conocimientos y capacidades más complejos.

¹⁰⁶ El documento final está previsto para el primer semestre de 2017, luego de realizadas la consulta pública ciudadana, la consulta a comisiones departamentales descentralizadas de la ANEP, y la consulta a organizaciones sociales y al colectivo docente.

primaria y media (CEIP, 2015 y CES, 2016¹⁰⁷). Como se puede apreciar, se trata de una compleja tarea que se encuentra en proceso y que requerirá aún de esfuerzos sostenidos y consistentes en el plano técnico, pedagógico y de política educativa.

Para desplegar todas sus potencialidades, este proceso deberá enfrentar con éxito una serie de desafíos. En primer lugar, deberá garantizarse la adecuada coordinación de la tarea de los equipos técnicos y pedagógicos de los distintos desconcentrados implicados, para asegurar la coherencia y consistencia del conjunto, de modo que los perfiles de egreso resultantes para cada uno de los distintos niveles y ciclos no reproduzcan los problemas en materia curricular señalados.

Asimismo, la revisión y ajuste de los perfiles de logro debe estar sustentada en evidencia empírica, para asegurar tanto la viabilidad de la enseñanza como la del aprendizaje real de los conocimientos y capacidades prescriptas, teniendo en cuenta la edad, el momento de escolaridad, la complejidad de los conocimientos y capacidades y el tipo de desempeños que pueden esperarse en relación con esos contenidos¹⁰⁸.

Una vez construidos los perfiles, se requerirá un esfuerzo de orientación y coordinación más general, que abarque al conjunto de niveles y dimensiones e instancias de determinación del desarrollo curricular para que la operacionalización de la propuesta de formación básica para

el conjunto de la educación obligatoria sea consistente¹⁰⁹.

Además, se deberá trabajar, en forma sostenida, en la formación inicial y continua para que las definiciones de los perfiles respecto de las expectativas sobre lo que debe enseñarse y aprenderse en cada etapa sean comprendidas y compartidas por maestros, profesores, directivos e inspectores.

Finalmente, será necesario dar a conocer a los estudiantes y sus padres los logros básicos esperados y los criterios de evaluación empleados en cada grado y nivel.

El proceso de construcción de marcos curriculares comunes y de perfiles de egreso por parte de la ANEP constituye una gran oportunidad para estructurar una propuesta formativa que ponga en el centro de la política educativa a los estudiantes y a sus procesos de desarrollo y aprendizaje.

Para mejorar el avance de los estudiantes a lo largo de la educación obligatoria, incrementar las tasas de egreso y lograr una mayor pertinencia y equidad en los aprendizajes, se requiere de la construcción de un trayecto más articulado de formación para las distintas áreas del conocimiento, que ordene y articule el trabajo pedagógico de los distintos niveles y regule con mayor precisión la progresión en los aprendizajes esperados para todos los estudiantes en cada etapa. La construcción de perfiles de egreso —en la medida en que sean técnicamente consistentes y útiles para coordinar la progresión del aprendizaje y el trabajo de los maestros y profesores— sería un paso fundamental en esa dirección.

¹⁰⁷ Además de este documento general, en los programas del CES se encuentran otros avances en “expectativas de logro” y en los del CETP en “perfiles de egreso” y “logros de aprendizaje”.

¹⁰⁸ Los resultados de Aristas, basados en los avances sobre perfiles de egreso, brindarán información válida para esta tarea.

¹⁰⁹ Esta coordinación debe abarcar, al menos, la elaboración de planes, programas y orientaciones pedagógicas; la producción de materiales de aprendizaje; la formación inicial y continua de profesores; y los criterios de evaluación.

Es claro que se pueden elaborar un marco curricular o perfiles de egreso mediante una lógica de ajuste de lo existente. No obstante, el proceso en curso abre la posibilidad de reconstruir el contrato de formación entre los responsables de conducir al sistema educativo, la sociedad, los educadores y los estudiantes y sus familias. Constituye una oportunidad para repensar orientaciones, contenidos y prácticas para la mejora educativa.



Un análisis del informe PISA 2015

La publicación de los resultados de PISA en diciembre de 2016 estuvo signada por una gran confusión sobre la mejora o no en los desempeños de los estudiantes, y la comparabilidad de los datos a la luz de algunos cambios metodológicos introducidos en el ciclo 2015. La OCDE señaló cambios positivos y significativos en los promedios de Uruguay entre 2012 y 2015 en ciencias, entre 2009 y 2015 en lectura, mientras que no identificó cambios entre 2003 y 2015 en matemática¹¹⁰. En este artículo se resumen y explican los principales cambios metodológicos y se plantean hipótesis acerca de sus efectos en cuanto a la comparabilidad de los resultados entre ciclos, a partir de evidencias disponibles hasta la fecha.

Por un lado, se debe entender a las pruebas PISA como un instrumento para la evaluación educativa que se encuentra constantemente “en construcción”, tratando de adaptarse a una realidad cambiante —por ejemplo, por la introducción de nuevas tecnologías en la sociedad en general y la educación en particular— a la que trata de acercarse a través de sus mediciones, y buscando mejorar su calidad metodológica a la luz de la disponibilidad de nuevas técnicas y conocimientos.

Por otro lado, al igual que la mayoría de los sistemas de evaluación nacional estandarizada, cada nuevo ciclo de PISA presenta alguna diferencia con el anterior, en el sentido de que solamente se repiten algunos de los ítems (preguntas de la prueba) entre un ciclo y otro. Estos ítems comunes, llamados “ítems de anclaje”,

son los que permiten construir escalas comparables en el tiempo, a través de un procedimiento de calibración. Además, no todos los estudiantes que participan en una determinada edición de las pruebas PISA responden a los mismos ítems: se les presenta un número reducido del total de ítems a través de una serie de cuadernillos. Cada cuadernillo está conformado por distintos bloques de ítems, distribuidos de tal forma que permite estimar un puntaje común, independientemente del que le fue asignado a cada uno.

Los procedimientos estadísticos aplicados sobre los datos de cada ciclo de PISA son sumamente complejos y de un nivel técnico avanzado. Por más que en Uruguay la ANEP se encarga de la aplicación de las pruebas, es la OCDE la que asume su calibración. Lo hace desde una perspectiva que contempla a la muestra en su globalidad, no calcula la dificultad de los ítems, ni aplica los procedimientos de calibración a nivel país. Antes de la publicación de los primeros resultados, pone la base de datos a disposición de los organismos implementadores en cada país para que puedan llevar adelante sus propios análisis. Después —el mismo día que se publican los primeros informes con los resultados—, dicha base se libera a todo el público.

Sabiendo, entonces, que todos los ciclos de PISA conllevan cambios, y que sobre cada edición de las pruebas se aplican procedimientos estadísticos para asegurar la comparabilidad a través del tiempo, ¿qué sucedió en la edición de 2015?

En su informe publicado el 6 de diciembre de 2016, la OCDE describe los cambios introducidos en sus marcos y procedimientos para la recolección de datos

¹¹⁰ El año de comparación con 2015 es diferente en cada área porque obedece al momento en que cada una fue foco de la evaluación. Esto es: la prueba tuvo más énfasis en dicha área y, por lo tanto, se midió con menos error. En 2015 el foco fue ciencias.

y en algunos aspectos técnicos relativos a su escalamiento. Se trata de cambios en cuanto al diseño y la cantidad de los cuadernillos administrados a los estudiantes, el modo de aplicación (por computadora en vez de en papel), las muestras tomadas dentro de cada país para estimar la dificultad de los ítems, el número de ítems comunes a pruebas anteriores, el modelo estadístico usado para la estimación de los parámetros usados para la calibración de las pruebas, entre otros. Son modificaciones complejas, que, además, exigen un alto grado de especialización en análisis de datos para entender sus posibles implicancias.

Uno de los cambios introducidos en PISA 2015 —el que ha recibido más atención en el debate público hasta ahora— se relaciona con la forma en que se consideran en el análisis los ítems no abordados por los estudiantes, o sea, los ítems al final de la prueba que quedan sin responder. En los ciclos anteriores a 2015 estos fueron considerados como “respuestas erróneas” en el cálculo del puntaje de cada alumno, mientras que en 2015 no se consideraron en el cálculo de los puntajes. Como afirma la OCDE en el anexo A5 de su informe, “este nuevo tratamiento de ítems no abordados podría resultar en mayores puntajes de los que se pudiese haber estimado en el pasado para países con muchos ítems sin contestar” (OCDE, 2016a: 306).

Uruguay se encuentra entre dichos países con alta proporción de ítems no abordados al final de la prueba. De acuerdo a ello, y tomando en cuenta las consideraciones de la OCDE, es posible plantear la hipótesis de que los resultados mejoraron en nuestro país por cambios en la metodología, particularmente por la forma de tratamiento de los ítems no abordados. La mejora no necesariamente obedecería a cambios reales en el desempeño de los estudiantes.

Por otra parte, en las evaluaciones estandarizadas, para realizar comparaciones en el tiempo, es necesario estimar el error de equiparación entre un año y otro (denominado *link error*). En 2015 la OCDE lo estimó de forma distinta a los ciclos anteriores¹¹¹. Para el caso de Uruguay, el *link error* es bastante importante, lo cual pone en duda la comparabilidad de las escalas entre años.

Aunque la OCDE estipula que “no es posible identificar con certeza cuáles de las diferencias entre el escalamiento original de PISA 2006 y el reescalamiento de PISA 2015 producen estos resultados” (OCDE, 2016a: 308), sugiere como una causa plausible el nuevo tratamiento de los ítems no logrados (aquellos que quedan sin responder al final de la prueba).

En Alemania, Robitzsch y otros (2016) investigaron otra hipótesis respecto a posibles limitaciones en cuanto a la comparabilidad de los puntajes publicados por la OCDE en PISA 2015 y sus ediciones anteriores. A partir de sus análisis de los datos obtenidos por estudiantes alemanes en las tres áreas evaluadas por PISA entre 2015 y ciclos anteriores, encuentran evidencia de un efecto relacionado al medio en el cual se aplica la prueba (cambio sustancial introducido en 2015): la aplicación integral de la prueba por computadora en vez de en papel (como se había hecho hasta 2012).

En la etapa preparatoria al ciclo PISA 2015 la OCDE realizó un extensivo estudio de campo para investigar los posibles efectos de un cambio a formato computadora. Este estudio, ejecutado en 2014, incluyó a más de 40.000 estudiantes de los países

¹¹¹ Para el cálculo se utilizaron las diferencias, para cada país, entre el promedio obtenido en los ciclos anteriores aplicando la escala 2015 y el promedio registrado de cada país en el ciclo correspondiente (OCDE, 2016a: 312).

con intención de participar en PISA 2015. Dentro de cada institución educativa en la muestra los alumnos fueron asignados aleatoriamente a un grupo que completaba la prueba a través de la computadora o a un grupo que la contestaba de modo convencional (papel y lápiz). Luego se investigó el efecto de modo de aplicación a partir de la muestra internacional (no para cada país por separado), y se concluyó que “los resultados son comparables entre modos basados en papel y computadora” (OCDE, 2016a: 311).

Los análisis realizados por investigadores independientes sobre la muestra alemana en dicho estudio de campo cuestionan si la conclusión a la que llega la OCDE (en base de su análisis de la muestra internacional) puede ser generalizada a países particulares (Robitzsch y otros, 2016). Los autores del estudio alemán sugieren —en base a sus análisis— que la falta de experiencia de sus estudiantes con el uso de la computadora en el contexto educativo puede explicar la caída de sus puntajes obtenidos en PISA 2015. Desde la misma lógica, se puede proponer la hipótesis de que los alumnos uruguayos —tras 8 años de la implementación del Plan Ceibal, que incrementó el grado de familiaridad de los estudiantes con las computadoras, especialmente para su uso educativo— se hayan favorecido por el cambio en el modo de aplicación de las pruebas PISA en 2015.

En análisis recientes presentados por la OCDE sobre Uruguay se encuentra evidencia que parece respaldar la hipótesis de que el cambio en el modo de aplicación jugó a favor de los estudiantes uruguayos. En las tres áreas evaluadas, tanto cuando se compara 2015 con el año foco anterior, así como cuando se hacen comparaciones entre todos los ciclos, se observa una clara disminución de la proporción de ítems no

abordados cuando se aplica en computadora y que no varía la proporción de respuestas correctas a los ítems comunes en cada caso (OCDE, 2017: 6). Ambos aspectos indicarían que los desempeños se mantuvieron estables y que bajó la proporción de ítems no abordados.

Ello parece sugerir como plausible que la metodología aplicada para la equiparación, conjuntamente con el cambio de modo de aplicación (que habría favorecido a los estudiantes uruguayos) haya incidido en las tendencias reportadas por la OCDE en 2016.

En conclusión, por más que la OCDE aplica procedimientos estadísticos rigurosos sobre los datos producidos en los distintos ciclos de PISA, lo hace desde una lógica que tiene como principal objetivo la comparación internacional. Consistente con sus objetivos, selecciona los criterios para el tratamiento de los datos, sobre los cuales trata de generar transparencia en los anexos técnicos de sus informes y el informe técnico que se publica meses después de la primera divulgación de los datos correspondientes a un ciclo en particular. Si bien en 2017 la OCDE ha presentado evidencia que parece respaldar la hipótesis de que no hubo cambio en los desempeños y que podría pensarse que las diferencias encontradas obedecen a un efecto modo, se espera que otorgue más datos para entender los detalles técnicos de PISA 2015 en su Informe Técnico y contribuya con nuevos elementos que permitan valorar mejor el impacto relativo de los cambios metodológicos introducidos en este último ciclo de evaluación, y —por lo tanto— su comparabilidad con ciclos anteriores.

Factores asociados a los logros de aprendizaje de los estudiantes uruguayos

El estudio de los desempeños de los estudiantes habitualmente se acompaña del análisis de su relación con diversos factores que permiten comprender sus diferencias. La interpretación que surge constituye un insumo válido para el diseño de intervenciones pertinentes, basadas en evidencias.

Son muchos los factores que se han estudiado a nivel internacional y para los que se cuenta con evidencia de su relación con los desempeños¹¹². Se revisan aquí algunos estudios que han resultado sumamente relevantes para entender y explicar los desempeños de los estudiantes en nuestro país.

El objetivo final de estos análisis es encontrar evidencia de relación entre los desempeños y factores plausibles de ser modificados por la política educativa. Este conocimiento brinda la posibilidad de comprender mejor cómo modificar dicho factor y, por tanto, mejorar los desempeños y reducir la desigualdad.

Características del alumno

Características socioeconómicas de la familia

Una de las variables más fuertemente vinculada a la desigualdad de los logros es el nivel socioeconómico de la familia de los estudiantes (Sirin, 2005). El índice de nivel socioeconómico se compone de varios elementos que reflejan la situación de la familia, más allá de sus ingresos (por ejemplo, el estatus ocupacional y el nivel de estudios de los padres, los recursos educativos disponibles en la casa, la composición familiar). Se considera que su relación con los desempeños se manifiesta a través de varios procesos: desde lo neurológico (por ejemplo, los efectos duraderos de la estimulación temprana para el desarrollo cognitivo), psicológico y social

(por ejemplo, creencias y expectativas acerca de sus propias habilidades), hasta lo cultural (por ejemplo, discrepancias entre el lenguaje y las normas culturales usadas en el hogar y el centro educativo) (Hattie, 2009; Palardy, 2013).

En comparaciones internacionales (PISA, SERCE y TERCE) implementadas en los últimos años, Uruguay aparece como uno de los países más inequitativos, ya que las diferencias en los desempeños varían en mayor medida según las condiciones socioeconómicas de origen de los estudiantes. En PISA, del total de diferencias en el puntaje de matemática entre los estudiantes de 15 años, un 23% de ellas se explicaba en 2012 por el origen socioeconómico (OCDE, 2014a). En 2015, en ciencias, dicha proporción fue de 16%.

¹¹² Caben dos apreciaciones de orden metodológico: cuando se habla de relación, asociación o correlación no se implica una relación causal, y las asociaciones de ciertas variables con el logro académico pueden ocultar variables o procesos latentes. Por ejemplo: si se comparan los desempeños de quienes asisten a centros educativos privados con quienes asisten a centros públicos, se podría inferir que los de quienes asisten a los primeros son mejores. Sin embargo, dada la importante segregación sociocultural que atraviesa el sistema educativo, dicha relación no puede dejar de observarse sin tener en cuenta el contexto sociocultural de quienes asisten a cada tipo de centro.

Por su parte, en TERCE Uruguay es el país en donde es mayor la relación del índice de nivel socioeconómico con los desempeños de los alumnos (LLECE, 2015b).

El hecho de que se observen diferencias relevantes en los logros según el nivel socioeconómico representa un desafío muy complejo para los educadores, ya que se trata de un aspecto sobre el cual difícilmente puede operar el sistema educativo. Estas problemáticas trascienden a las políticas educativas y plantean un desafío a la integración de políticas públicas enfocadas en reducir la segregación socioeconómica relacionada con el área territorial.

Género

Sin entrar en el debate acerca de las diferencias entre hombres y mujeres en cuanto a sus destrezas cognitivas, la literatura especializada ha constatado que las mujeres suelen tener ventaja en evaluaciones en el área de lectura, mientras que los varones muestran un desempeño levemente mejor en el área de matemática (Hattie, 2009; OCDE, 2014c). En Uruguay se replican estas tendencias en los resultados de PISA (OCDE, 2014c; Rivas, 2015) y TERCE (LLECE, 2015b).

Características del centro educativo

Nivel socioeconómico del centro educativo

En Uruguay, el efecto del nivel socioeconómico del centro educativo —por lo general calculado como el promedio del nivel socioeconómico de sus alumnos— supera al efecto del nivel socioeconómico individual. Por ejemplo, cuando se analizan las diferencias en el puntaje en ciencias entre centros educativos en el año 2015, se observa

que del total de diferencias registradas entre ellos, casi un 70% obedece a las características socioeconómicas de quienes asisten a cada uno de los centros (OCDE, 2016a). Este aspecto pone de manifiesto la relevancia que tiene para la política pública el trabajar sobre la segregación sociocultural. Los sistemas educativos con mayor heterogeneidad sociocultural al interior de cada centro de estudios son los que tienden a tener resultados más altos. En cambio, cuando en cada centro se nuclean alumnos de orígenes similares y, por lo tanto, se registran diferencias importantes entre centros, estas se traducen también en fuertes inequidades en los desempeños de los estudiantes que asisten a cada uno.

Desde la primera participación de Uruguay en PISA en 2003 se ha evidenciado el fuerte efecto de las características del grupo de pares sobre los desempeños de los estudiantes, efecto incluso mayor que el de las características del hogar del alumno a nivel individual (ANEP, 2014b)¹¹³. En primaria se percibe una fuerte asociación entre el nivel socioeconómico promedio de la escuela y los logros evaluados por el TERCE, particularmente en el área de matemática, asociación que es superior a otros países de la región.

¹¹³ No obstante, las restricciones relativas al diseño muestral de las evaluaciones de PISA y su representatividad a nivel de centros pueden limitar la generalizabilidad de conclusiones en cuanto a la incidencia de la variable entorno socioeconómico del centro sobre los puntajes obtenidos en las pruebas (Nash, 2003). Como la muestra está compuesta por estudiantes de 15 años de edad —teniendo la edad teórica para estar cursando cuarto o quinto grado de educación media— incluye alumnos de centros que ofrecen únicamente educación media básica, solo educación media superior y centros mixtos. Debido a la alta frecuencia de repetición en Uruguay, gran parte de los alumnos que toman parte en las evaluaciones PISA suelen ubicarse por debajo del grado modal, lo cual genera una acumulación de participantes en los grados de media básica. Dicha situación lleva a una distribución no representativa de los centros educativos que ofrecen ese ciclo en la muestra de PISA, ilustrada en el anexo 9.

El informe sobre factores asociados a los desempeños del TERCE (LLECE, 2015b) identifica a Uruguay como uno de los cuatro países en la región con menos inclusión social en los centros en tercero y sexto de primaria (junto a Nicaragua, Costa Rica y República Dominicana)¹¹⁴.

Junto con la incidencia de la composición sociocultural de los centros educativos, existen otros aspectos que también los caracterizan: las expectativas docentes respecto a sus estudiantes (Treviño, 2003; OCDE, 2016a), la influencia del grupo de pares sobre los valores, actitudes y conductas de los alumnos (Palardy, 2013), y las características particulares del cuerpo docente, entre otros. Estos aspectos se presentan con mayor frecuencia de forma desventajosa en centros mayoritariamente compuestos por alumnos de perfil socioeconómico bajo. Por ejemplo, el cuerpo docente tiende a ser menos estable y menos calificado en centros con composición socioeconómica desfavorable (OCDE, 2012).

Estas evidencias sugieren la acumulación de una serie de factores que perjudican a los procesos de enseñanza-aprendizaje en el aula en centros mayoritariamente compuestos por alumnos en situación socioeconómica crítica.

Sector institucional

La diferencia en cuanto a los desempeños logrados por alumnos que concurren a distintos sectores institucionales es considerada emblemática para la región. No obstante, por más que los alumnos pertenecientes a centros educativos privados suelen obtener mejores resultados en pruebas estandarizadas en comparación

con sus pares en centros públicos, esta diferencia mayoritariamente refleja las diferencias en el perfil socioeconómico de su alumnado (Somers, McEwan y Willms, 2004).

Análisis de PISA han mostrado que, a igual entorno sociocultural, no existen diferencias significativas entre liceos privados, públicos y escuelas técnicas en la proporción de estudiantes uruguayos con bajos y altos niveles de desempeño (ANEP, 2014; INEED, 2014). En la prueba del TERCE, y solamente en los alumnos de sexto año, se observa una ventaja para las escuelas urbanas privadas frente a las escuelas urbanas del sector público después de tomar en cuenta el nivel socioeconómico de los estudiantes en los análisis (LLECE, 2015b).

Ubicación geográfica

Tanto en las evaluaciones del LLECE como en las de la OCDE se observan mejores desempeños en los centros educativos ubicados en Montevideo y el área metropolitana que en los del interior del país. No obstante, esta diferencia también se explica principalmente por la mayor vulnerabilidad socioeconómica que suele tener dicha población. Por ejemplo, en la prueba de matemática del TERCE, en sexto año de primaria, después de tomar en cuenta el nivel socioeconómico de los estudiantes desaparece la desventaja de las escuelas rurales frente a las urbanas (LLECE, 2015b).

¹¹⁴ Que haya poca inclusión social implica que el nivel socioeconómico de los alumnos dentro cada centro educativo es muy homogéneo.

Las oportunidades de aprendizaje

Uno de los objetivos que todo sistema educativo debería proponerse alcanzar es brindar a todos sus estudiantes la posibilidad de aprender. Si no se concede al estudiante oportunidades —pertinentes, suficientes, sistemáticas— para trabajar e incorporar los diversos contenidos curriculares a su bagaje de conocimientos y capacidades, difícilmente pueda haber aprendizajes en el aula.

El contenido (la “materia” del trabajo educativo) constituye el foco de lo que los docentes deben enseñar y de lo que se espera que los estudiantes aprendan con un cierto nivel de dominio o competencia. La pertinencia de los contenidos y el nivel de desafío que plantean a los estudiantes en su progresión son elementos fundamentales en la construcción de oportunidades de aprendizajes de calidad. Pero las oportunidades de aprendizaje que se ofrecen en las aulas son construidas en una compleja trama de decisiones y prácticas multinivel, que entrelazan la política educativa, el currículo oficial o intencional, la gestión de los centros y las prácticas docentes en las aulas (currículo enseñado) (Schmidt, Cogan y Solorio, 2017: 414).

El INEEd se ha propuesto incorporar a Aristas, la Evaluación Nacional de Logros Educativos, la descripción de las oportunidades de aprendizaje con que cuentan los estudiantes en las aulas uruguayas. Por oportunidad de aprendizaje se entiende:

Todo lo que la escuela ofrece al estudiante con la intencionalidad de que aprenda. Es una aproximación a la medición del currículum implementado o flujo del currículo en el aula. Este se puede caracterizar principalmente por el interjuego de tres aspectos clave entre todos

los que intervienen en la implementación del currículo: la representación de contenidos y su complejidad; la forma de presentar los contenidos; la naturaleza del discurso que acompaña la presentación de los contenidos en el aula (Schmidt y otros, 1996: 72).

Esta evaluación de las oportunidades de aprendizaje —al incrementar el conocimiento sobre las diversas modalidades de trabajo en clase— será un insumo relevante para la mejora del currículo y de las prácticas de enseñanza de los docentes y, de este modo, podrá contribuir a mejorar los aprendizajes de los estudiantes. Además, contar con evidencias válidas respecto a las oportunidades de aprendizaje que se brindan en las aulas de nuestro país será relevante para la política educativa, ya que brindará información fundamental para tomar decisiones acerca de la formación inicial y continua de los docentes y la gestión de los centros escolares.

Aristas busca dar cuenta de los logros del sistema educativo a nivel nacional, tomando en cuenta las oportunidades de aprendizaje de los estudiantes. Si no se dispone de información sistemática y a gran escala de estas oportunidades, la vida del aula y las prácticas de enseñanza se constituyen en auténticas “cajas negras”. Sin esa información se puede llegar a conclusiones imprecisas —o sesgadas— cuando se intenta analizar cuáles son los factores que inciden en los aprendizajes desarrollados por los estudiantes. A pesar de la relevancia de contar con esa base de conocimiento, hasta el momento es poco frecuente la inclusión de esta dimensión en las evaluaciones educativas, no solo en Uruguay sino en otros países (Schmidt, Cogan y Solorio, 2017).

Antecedentes

Las primeras aproximaciones al concepto de oportunidades de aprendizaje datan de principios de la década de 1960. Carroll (1963) define la oportunidad de aprendizaje como el tiempo asignado al estudiante para la incorporación de un conocimiento específico. El grado en que ese aprendizaje es logrado dependería de la relación entre el tiempo que se dedica a esa incorporación del conocimiento y el tiempo que cada individuo requeriría para su efectiva incorporación.

En el modelo de Husén (1967), la oportunidad de aprendizaje se define de modo dicotómico, como la superposición entre el contenido enseñado y el contenido evaluado: si el estudiante tuvo o no la oportunidad de trabajar un cierto tópico o aprender cómo resolver un tipo particular de problema que se incluye en la evaluación. Posteriormente, se incorporó a la definición de Husén la gradualidad presente en el modelo de Carroll. Así se conciben las oportunidades de aprendizaje en las evaluaciones estandarizadas internacionales que las incluyen, tales como el Estudio de las Tendencias en Matemáticas y Ciencias (TIMSS, por su sigla en inglés), el Estudio Internacional de Progreso en Comprensión Lectora (PIRLS, por su sigla en inglés) y PISA¹¹⁵. En estas evaluaciones se ha encontrado que existe relación significativa entre las oportunidades de aprendizaje y el desempeño del estudiante (National Research Council, 2002; Cervini, 2001).

El TIMSS evalúa y compara los conocimientos en matemática y ciencias de estudiantes que cursan cuarto año en primaria y segundo año en media. Contempla la incidencia en el aprendizaje de factores nacionales y de la comunidad, factores escolares, características y actitudes de los estudiantes y los contextos de aula. Mediante la aplicación de cuestionarios a docentes se indaga sobre los temas curriculares que se abordan en las aulas, las estrategias empleadas para la enseñanza, la confianza de los docentes para la enseñanza de ciencias y matemática, los modos de evaluar empleados, las estrategias desarrolladas a partir de los resultados obtenidos y la disponibilidad de recursos para la enseñanza (IEA, 2009).

PISA mide las oportunidades de aprendizaje en la exposición a tareas, la familiaridad con los conceptos y el tiempo dedicado en clase. Allí se encuentra una relación estadísticamente significativa entre la oportunidad de aprender y el rendimiento de los estudiantes. Un mayor grado de familiaridad con cierto contenido presenta un efecto estimado sobre el desempeño de casi 50 puntos (OCDE, 2014a).

Los resultados muestran que existe una variación entre los países en el tiempo que se pretende dedicar a la enseñanza según el currículo y el tiempo realmente utilizado para su enseñanza en las aulas (IEA, 2009). También se han encontrado efectos positivos de la integración de “varios tipos de textos, discusiones en clase dirigidas por el profesor, discusiones dirigidas por los estudiantes, instrucción guiada, decodificación de lectura independiente y estrategias de comprensiones, así como una variedad de técnicas de evaluación” (IEA, 2009: 51; IEA, 2012).

¹¹⁵ Uruguay participa en las evaluaciones de PISA desde el año 2003, pero no ha participado en ninguna de las ediciones de PIRLS o TIMSS. Estas últimas utilizan el mismo marco de referencia, ya que ambas son realizadas por la IEA (International Association for the Evaluation of Educational Achievement), en cambio, el marco de evaluación de PISA es diferente. En los dos primeros casos se consulta directamente al docente, mientras que en el segundo a los estudiantes.

Tabla 2.1. Dimensiones para relevar oportunidades de aprendizaje de acuerdo a las percepciones docentes

Secuencia	Orden en que son presentados los contenidos curriculares en un mismo grado y secuencia del desarrollo de un mismo contenido de un grado a otro.
Tiempo	Cantidad de horas y minutos o clases dedicados a la enseñanza de los contenidos.
Preparación de la clase	Actividades de planificación y organización que el docente realiza para presentar los contenidos a los estudiantes: fuentes de información, determinación de estrategias de enseñanza, diseño de actividades, formas de evaluación
Textos	Libros que el docente usa para la preparación de sus clases y libros que los alumnos usan para el trabajo de clase o de deberes. Procedencia de estos.
Actividades	Contenidos presentados en las actividades que el docente propone a los estudiantes.
Complejidad cognitiva	Profundidad conceptual en el desarrollo del contenido presentado a los estudiantes. Algunos contenidos pueden ser más complejos que otros y un mismo contenido puede tratarse a diferentes niveles de complejidad.

En nuestra región, los diferentes estudios realizados concluyen que estos factores inciden en el desempeño de los estudiantes aun cuando se controla el nivel socioeconómico y contexto sociocultural del centro educativo (Cervini, 2001: 13)¹¹⁶.

La evaluación de oportunidades de aprendizaje en Uruguay

En Uruguay el único estudio que, hasta el momento, tomó en cuenta las oportunidades de aprendizaje es PISA¹¹⁷. En Aristas el INEEd propone un enfoque diferente, más próximo al abordaje de la IEA, mediante la consulta directa a los docentes respecto a las características de una clase típica, el uso de textos, el tiempo destinado a la enseñanza de cada contenido, la secuenciación entre grados, la demanda cognitiva y la preparación de la clase, entre

otros aspectos. La tabla 2.1 sintetiza las dimensiones que se abordan.

Medir y analizar las oportunidades de aprendizaje, así entendidas, en las aulas uruguayas permitirá dar respuesta a las siguientes interrogantes:

- ¿cómo son las clases de matemática y lectura?;
- ¿qué temas se abordan?, ¿cuáles se enfatizan?, ¿hay variaciones en el país respecto a la cobertura curricular?;
- ¿cuándo se presenta un tema?, ¿cuándo se enfatiza ese tema?;
- ¿qué proporción del tiempo se destina a cada tema?;
- ¿qué se espera que los estudiantes puedan hacer (memorizar, comprender, describir, explicar)?;
- ¿qué aspectos de las prácticas docentes, del centro educativo o del entorno escolar influyen en los objetivos, secuencias curriculares y expectativas de logro que se observan en distintas clases?;
- ¿qué bloques temáticos presentes en el currículo fueron tratados?, ¿en qué momento y con qué extensión?;
- ¿qué presencia tienen esos bloques temáticos en las evaluaciones que proponen los docentes?, ¿con qué nivel de complejidad cognitiva?

¹¹⁶ Este estudio incorporó las variables: enseñanza del contenido específico de los ítems de la prueba, cobertura curricular total, frecuencia de tareas para la casa, frecuencia de evaluaciones escritas aplicadas a los alumnos, grado de dificultad que el maestro siente respecto de los contenidos a ser evaluados, grado de dificultad que el maestro siente respecto de la escala de evaluación a ser utilizada y tiempo necesario para evaluar.

¹¹⁷ La edición de PISA 2015 amplía la evaluación de las oportunidades de aprendizaje al incorporar a lo ya relevado entre los estudiantes las perspectivas de los docentes. Un cuestionario opcional para cada país (que no fue aplicado en Uruguay) solicita a los docentes de ciencias la descripción de sus prácticas de enseñanza en las lecciones y en un conjunto selecto de actividades basadas en la investigación (OCDE, 2016c: 112).

Los primeros cuestionarios de oportunidades de aprendizaje en lectura y matemática de Aristas fueron aplicados a docentes de tercero y sexto de primaria en la evaluación piloto de noviembre de 2016, y están siendo ajustados para la evaluación nacional de logros en primaria de octubre de 2017. En 2017, además, se diseñarán y pilotearán los instrumentos sobre oportunidades de aprendizaje en tercero de educación media, cuya evaluación se realizará a fines de 2018.



Un estudio sobre la enseñanza de la lectura y la escritura en la escuela primaria

A pedido del Proyecto de Apoyo a la Escuela Pública Uruguaya (PAEPU), durante 2016 el INEEd desarrolló un estudio sobre las prácticas de enseñanza de la lectura y la escritura en escuelas de tiempo completo, con el fin de aportar información sistemática para mejorar la formación en servicio de sus maestros¹¹⁸.

La investigación se propuso: describir las prácticas de enseñanza de la lectura y la escritura en nueve escuelas de tiempo completo y nueve escuelas aprender en tres grados escolares (primero, tercero y sexto); y sistematizar las percepciones de los docentes respecto de sus prácticas de enseñanza y sobre las principales dificultades que encuentran al enseñar a leer y escribir.

En las 18 escuelas seleccionadas se realizaron encuestas a todos los docentes (151 maestros). Además, se observaron actividades de lectura y de escritura con una duración de media jornada (52 observaciones), se realizó el registro fotográfico y análisis de dos cuadernos de clase por grupo, y el registro fotográfico y análisis de la planificación de los docentes.

Principales hallazgos

Se identifican a continuación algunos de los principales hallazgos de este estudio respecto de: las concepciones y criterios que regulan la enseñanza de la lectura y la

escritura; los métodos de enseñanza que se utilizan; las formas típicas que adoptan las actividades en las clases dedicadas a la lectura y la escritura; y los recursos didácticos y materiales de lectura que se utilizan.

Concepciones y criterios que regulan la enseñanza de la lectura y la escritura

En las escuelas estudiadas no se suele concebir a la lectura y la escritura como prácticas de sentido que cumplen una función social. Si bien el objetivo de enseñanza pasa de la palabra al enunciado y luego al texto, el énfasis formativo está siempre focalizado sobre los aspectos formales y las estructuras de la lengua y no en los usos.

Por otra parte, los objetivos que por lo general se proponen parecen situar las expectativas pedagógicas por debajo de lo que los niños deberían estar en condiciones de hacer en función del grado que cursan. Estas bajas expectativas que muestran los maestros se reflejan en buena parte de las actividades analizadas en los cuadernos de clase.

Se han identificado debilidades en la retroalimentación y orientación que se brinda a los alumnos. Estos déficits de intervención se expresan, por ejemplo, en la presencia de errores no corregidos en las actividades de los cuadernos de clase o en la presencia de calificaciones o apreciaciones, pero no de correcciones que ayuden a los niños a comprender si se han equivocado y en qué.

¹¹⁸ Agradecemos a Lilián Bentancur y a Beatriz Gabbiani, autoras del estudio, por la redacción de la primera versión de este artículo.

Métodos de enseñanza que se utilizan en las aulas para enseñar a leer y escribir

Más allá de las adhesiones declaradas a los enfoques constructivistas o socioconstructivistas para enseñar a leer y escribir, los maestros de primero operan mediante un abordaje ecléctico en el que conviven énfasis y concepciones pedagógicas asociadas con distintos enfoques. Este rasgo puede observarse, por ejemplo, en el peso que tienen las actividades de aprestamiento y las del método sintético en detrimento de actividades propias de enfoques más actuales de la enseñanza de la lectura y la escritura.

En todos los grados observados (primero, tercero y sexto) las actividades se caracterizan por su escaso grado de relevancia social: no se lee o escribe con propósitos claros, ni se define la audiencia a quien se dirige. Los niños en general leen y escriben para los maestros y porque ellos así lo determinan.

El trabajo en proyectos y mediante secuencias más elaboradas de actividad permiten —por lo general— superar el problema del sentido y el propósito social de la lectura y la escritura, dando un contexto a las actividades que las vuelve significativas. No obstante, las clases dedicadas expresamente a la enseñanza de la lectura y la escritura no suelen formar parte de unidades de trabajo más amplias y significativas.

Las tareas que usualmente se proponen en primero y tercero están orientadas en su mayoría a la enseñanza del código, mientras que en sexto aparecen actividades centradas en reconocer variedad de tipos textuales, aunque la gran mayoría de los textos abordados son narrativos.

Es de destacar que en muchas clases el objetivo de enseñar las normas de la lengua se ha cambiado por el de enseñar los formatos de los tipos textuales. Este objetivo muchas veces hace que las actividades privilegien la organización textual sobre la interpretación de los textos o la reflexión sobre sus usos sociales.

Los maestros que realizaron cursos específicos en el área del lenguaje consideran que están mejor preparados para enseñar lectura y escritura que quienes no los hicieron. Desde su percepción, los cursos cumplen con el objetivo de dar mejores herramientas a la hora de enseñar.

Actividades típicas de las clases dedicadas a la lectura y la escritura

Las actividades que se proponen no siempre resultan atractivas o desafiantes. Por el contrario, y en especial en primer año —aunque con ejemplos también en tercero y sexto— son actividades rutinarias y con pocas exigencias. Las consignas que dan los docentes en clase son variadas, pero en general son muy extensas, confusas y fragmentadas.

Por otra parte, los niños invierten mucho tiempo pintando o dibujando sin un objetivo pedagógico claro, realizando tareas de completamiento, ordenando palabras alfabéticamente.

En muchas ocasiones se proponen trabajos en base a rutinas, con productos esperados claramente definidos que no dejan lugar a la creatividad y la fantasía. Si bien las rutinas son necesarias y útiles, el problema está en que limiten la potencialidad de los niños y de las propias propuestas. Estas actividades, más allá de ser poco motivantes, tienen escaso o nulo impacto en el desarrollo de la lectura y la escritura.



Recursos didácticos y materiales de lectura que utilizan para la enseñanza

La totalidad de los maestros disponen de biblioteca escolar y la mayoría declara contar también con biblioteca de aula. A partir de 2016, los docentes de primero a tercero reciben, además, los cuadernos para leer y escribir. A esto se suman los recursos del Plan CEIBAL, en particular su biblioteca.

Todo este material se complementa con los que los educadores preparan o seleccionan y llevan a sus clases. En primer año es muy común el uso de textos elaborados por los maestros.

En los grupos observados se suelen leer fotocopias, que luego son pegadas en los cuadernos de clase. En ocasiones las fotocopias no están completas, lo que dificulta su lectura.

Muchas veces los textos seleccionados no representan modelos adecuados de lengua, o bien porque están mal escritos, o bien porque proponen actividades con una variedad de lengua ajena, lo que no aporta significatividad.

Del análisis de los cuadernos de clase surge que muchas veces la calidad lingüística del material que la escuela aporta a sus estudiantes no estaría colaborando a la mejora del léxico ni a la oferta de buenos modelos textuales.

En ninguna de las clases observadas durante el desarrollo de este estudio los niños leyeron libros, salvo los cuadernos de lectura y escritura producidos y distribuidos por el CEIP. Son escasos los ejemplos de aulas donde se trabaja con textos literarios y más aún la referencia a los autores o la procedencia de los textos.

Aprender a leer y a escribir en la escuela suele ser una actividad restringida: el trabajo en el área del lenguaje se realiza habitualmente a partir de textos y actividades específicas, sin aprovechar los temas o textos abordados en otras áreas del conocimiento.

Síntesis

En resumen, el estudio brindó evidencia consistente de que los maestros y los niños trabajan mucho en las aulas, pero las actividades planificadas para la enseñanza de la lectura y la escritura suelen realizarse con poca contextualización, mediante prácticas con poca relevancia social y que —por lo tanto— suelen tener dificultades para motivar a los alumnos a leer y a escribir. Las tareas que en las escuelas estudiadas se proponen suelen partir de materiales con déficits de calidad lingüística y, por lo general, no se inscriben en un proyecto de trabajo ni cuentan con un seguimiento y señalamiento preciso de cómo se avanza en ese proceso.

Modificar las expectativas pedagógicas y generar prácticas de enseñanza más significativas y eficaces para enseñar a leer y a escribir en la escuela es una tarea compleja y de largo aliento, y es una responsabilidad que atañe a muy diversos actores, en distintos planos (formación docente inicial y continua, orientaciones curriculares, provisión de materiales de lectura, desarrollos metodológicos). Este estudio procuró brindar evidencias de utilidad para seguir avanzando en esa tarea.



©ANEP



A photograph of children playing on a playground structure with horizontal bars. One child is leaning over a bar, while others are sitting on or climbing the bars. The background shows trees and a clear sky.

CAPÍTULO 3 FORMACIÓN, TRABAJO Y DESARROLLO PROFESIONAL DOCENTE



Introducción

Contar con docentes adecuadamente formados, en cantidad suficiente, trabajando en buenas condiciones, motivados, acompañados y reconocidos profesionalmente por la tarea que desempeñan constituye una cuestión central del funcionamiento y desarrollo de cualquier sistema educativo¹¹⁹. Como han señalado análisis influyentes a nivel internacional durante las dos últimas décadas, los docentes son un factor decisivo para el cambio de los procesos educativos y la mejora del aprendizaje (Fullan, 1993; Hargreaves, 1996 y 1998; Huberman y Miles, 1990). El éxito de los sistemas educativos en las funciones que le han sido socialmente asignadas depende —en una gran medida— 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, mediante diversos tipos de mecanismos de apoyo, seguimiento y reconocimiento¹²⁰.

El abordaje de los complejos desafíos vinculados al fortalecimiento de la profesión docente es una de las preocupaciones que más atención ha recibido en las últimas dos décadas a nivel regional. Los países enfrentan crecientes desafíos para lograr la universalización de una escolarización básica más prolongada y de calidad, que tenga pertinencia y atractivo frente a las múltiples demandas de un mundo crecientemente diverso e interconectado, contexto que ha complejizado en forma significativa el escenario de la profesión docente.

Los docentes enfrentan múltiples desafíos, vinculados —de un modo u otro— con los cambios generales de la sociedad mundial, caracterizados por una expansión del conocimiento y de las tecnologías, una multiplicación y aceleración de las comunicaciones en todos los niveles de la vida social (fundamentalmente por vía de los medios de masas y las redes electrónicas) y una transformación profunda en los modos de vida, las estructuras familiares y las relaciones entre generaciones. Estos cambios están erosionando los fundamentos que ordenaron la profesión docente durante más de un siglo: el ejercicio profesional centrado en la aplicación de pautas operativas uniformes, ordenado en función de una selección segmentada de un cuerpo de conocimientos más o menos fijo y un control jerárquico fuerte de las relaciones pedagógicas.

De un modo u otro, bajo distintas formas y a través de diversas iniciativas, la renovación de la actividad docente en las últimas décadas a nivel mundial se está orientando hacia la construcción de una profesión colectiva, que se sustenta en el trabajo en equipo, la pertenencia y el compromiso con un proyecto institucional, en una formación más integrada entre conocimientos y prácticas y una mayor diversidad de tareas, vinculadas con la enseñanza, la orientación de los estudiantes y el trabajo de las familias, colegas y otros profesionales que se desempeñan dentro y fuera de los centros educativos. Esto requiere de un puesto de trabajo y un ambiente que incentive y promueva estas nuevas formas de ejercicio profesional en forma continua a lo largo de la carrera.

¹¹⁹ Sin pretender retomar los debates existentes al respecto, en este capítulo se utiliza el término “docente” para referir a los profesionales de la educación. El foco de la atención está puesto —primordialmente— sobre los maestros y profesores y, en menor medida, sobre los directores, inspectores y otros tipos de desempeños profesionales en el sistema educativo.

¹²⁰ “Cualquiera sea el ordenamiento institucional y los recursos que emplee un sistema educativo, su calidad no podrá ser mejor que la de sus profesores” (OREALC/UNESCO, 2013).



Tomando como base estas breves consideraciones generales y relevando algunas de las tensiones que enfrenta la profesión de los educadores en la sociedad actual, este capítulo se propone caracterizar —en forma general y necesariamente esquemática— el estado de situación y los avances hacia un nuevo modo de ejercicio profesional docente en Uruguay, y los principales desafíos que este proceso encuentra en la tarea de universalizar una educación obligatoria más extensa y pertinente para todos los niños, adolescentes y jóvenes.

La pregunta que procura responder este capítulo es la siguiente: ¿cuenta el sistema educativo con docentes adecuadamente formados, en cantidad suficiente, trabajando en buenas condiciones y motivados, acompañados y reconocidos profesionalmente por la tarea que desempeñan para sustentar la educación de todos los niños, adolescentes y jóvenes del país entre los 4 años y el fin de la escolaridad obligatoria?

Haciendo abstracción de numerosas diferencias en los modos de ser y ejercer la actividad docente en nuestro país, el capítulo propone revisar un conjunto de dimensiones que definen la estructura de posibilidades para el ejercicio de la profesión (la formación inicial, la carrera, el puesto y la organización del trabajo, las formas en que se gestiona y evalúa su tarea en los centros educativos, y el estímulo y reconocimiento social), considerando el imperativo social de la universalización de la educación obligatoria y la necesidad de avanzar en una profunda reconceptualización de la enseñanza como actividad modeladora de los diversos procesos de aprendizaje que promueve el sistema educativo.

Se considera que la identidad y el desempeño de la actividad docente se definen en torno a tres dimensiones fundamentales: el dominio de un conocimiento complejo y especializado, niveles significativos de autonomía en la práctica, y el prestigio y reconocimiento social otorgados por la función que cumple (Boudon y Bourricaud, 1993). Por ello, se entiende que el desarrollo profesional docente requiere de una serie de condiciones básicas: una base de conocimiento especializada y certificada; ambientes y condiciones de trabajo adecuadas, incluyendo el trabajo colaborativo en equipos; un seguimiento y apoyo en la tarea y oportunidades de desarrollo para mejorar las competencias profesionales; disposiciones y capacidades para vincularse positivamente con los estudiantes, padres y colegas; y un reconocimiento social por el desempeño de la función.

Cualquier caracterización de la situación actual y de los procesos que modelan la formación, las condiciones del ejercicio profesional y los niveles de reconocimiento de la tarea docente en Uruguay se enfrenta con el problema de la complejidad y diversidad de niveles, contextos, roles e identidades docentes, corriendo el riesgo de esquematizar en extremo la observación que se propone al lector. Para ello este capítulo retoma, de manera sintética, los análisis presentados en el capítulo 11 del *Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2014* (INEEd, 2014). Sobre esta base, actualiza datos de las dimensiones allí presentadas e incorpora nueva evidencia sobre las percepciones de los docentes respecto de las debilidades y fortalezas de su formación inicial y continua, los mecanismos de acompañamiento y evaluación profesional y el reconocimiento social de su actividad. Esta nueva evidencia que se presenta es fruto de cuatro estudios realizados por el INEEd entre 2015 y 2016¹²¹.

¹²¹ *Los maestros recientemente egresados. ¿Cuáles son sus perspectivas sobre su formación y la primera etapa de la vida profesional?* (INEEd, 2016a); la Encuesta Nacional Docente 2015, realizada en todos los subsistemas, en los ámbitos público y privado, urbano y rural; la Encuesta de Opinión Pública de 2015; y *Los salarios docentes en Uruguay (2005-2014)* (INEEd, 2016b).

Los docentes uruguayos

Los docentes uruguayos constituyen una categoría ocupacional diversa y compleja, que incluye a una gran cantidad de profesionales que se desempeñan en diferentes niveles (inicial, primaria y media), ámbitos (público y privado), modalidades, áreas disciplinares y contextos de actuación.

Cuadro 3.1. Cantidad de docentes por subsistema y sector. Años 2015 y 2016

Educación en primera infancia e inicial		Educación primaria		Educación secundaria			Educación técnica	
Pública	Privada	Pública	Privada	Pública		Privada	Pública	
				Médica básica	Media superior		Médica básica	Media superior
2.947	1.793	19.776	7.167	19.477	8.329	7.239	6.806	8.681

Fuente: boletines de educación pública del Departamento de Estadística Educativa del CEIP, Anuario Estadístico del MEC.

Nota 1: por limitaciones de la información disponible no es posible mostrar información precisa sobre la cantidad de docentes en educación secundaria pública, y entre media básica y media superior puede haber docentes duplicados.

Nota 2: los datos de educación en primera infancia e inicial y educación primaria corresponden a 2016, los de educación secundaria y técnica públicas corresponden a 2015, y el dato de secundaria privada es de 2015 y se construyó a partir de estimaciones de la Encuesta Nacional Docente 2015.

La docencia ha sido históricamente una profesión feminizada. En la actualidad, las tres cuartas partes de las personas que la ejercen son mujeres, situación que es más marcada en educación inicial y primaria (más del 90%) que en secundaria (70%) y técnica (58%).

Al mismo tiempo, en la última década se observa entre los docentes del subsistema público un leve envejecimiento de la estructura de edades de primaria y secundaria. En educación técnica la distribución por tramos de edad es más uniforme.

Cuadro 3.2. Evolución del porcentaje de docentes por tramo de edad. Años 1994, 1995, 2007 y 2015

	CEIP		CES			CETP		
	2007	2015	1995	2007	2015	1994	2007	2015
Hasta 29	20,5	12,6	23,3	22,2	16,8	19,8	14,9	20,2
30 a 39	29,9	32,6	33,4	28,9	33,2	32,8	28,8	26,6
40 a 49	25,8	28,7	26,8	27,8	27,0	29,2	28	26,8
50 a 59	21,8	23,2	13,4	17,5	19,6	14,0	22,7	21,3
60 y más	2,1	2,9	3,1	3,6	3,3	4,2	5,6	5,1

Fuente: CEPAL (1995), ANEP (1996b), ANEP (2008) y Encuesta Nacional Docente 2015 del INEED.



La formación docente

¿Cuáles son las principales características del ingreso y egreso de la formación docente?

La necesidad de contar con personal docente en cantidad suficiente y con formación adecuada ha sido una preocupación permanente de todos los sistemas educativos desde sus orígenes, particularmente desde el momento en que se estableció la obligatoriedad escolar y se masificó la instrucción primaria. En nuestro país, las primeras instituciones especializadas para la formación del magisterio surgieron en el último tercio del siglo XIX: el Instituto Normal de Señoritas (1882) y el Instituto Normal de Varones (1891), unificados en 1935 en los Institutos Normales de Montevideo (IINN). En la década de 1960 se instaló el Instituto Magisterial Superior, con cursos de especialización y posgrado para maestros, directores e inspectores, y surgieron en varias ciudades del interior los institutos de formación docente (IFD), que ofrecían formación presencial para maestros y, más tarde, cursado libre o semipresencial.

La formación de profesores para la educación media dependió de la Universidad de la República (Udelar) hasta el año 1949, cuando se creó el primer centro de formación especializado, el Instituto de Profesores Artigas (IPA), vinculado al Consejo de Educación Secundaria (CES). El otro hito fundamental en este proceso fue la creación de los centros regionales de profesores (CERP) en 1996, con un plan que expandió y descentralizó la formación de profesores.

La educación técnica contó con cursos normales para la formación de maestros técnicos industriales desde 1919. En 1962 se creó el Instituto Normal de Enseñanza Técnica (INET), con el cometido de formar maestros técnicos. En 1996 se inicia la formación de profesores técnicos para trabajar en los bachilleratos tecnológicos.

En la actualidad, la formación docente inicial en Uruguay se imparte en una red de instituciones públicas y privadas¹²². Si bien el subsistema de formación se ha expandido, diversificado y ha alcanzado una mayor cobertura territorial, la falta de docentes formados y titulados constituye un motivo de preocupación permanente de la política educativa. Año a año, un porcentaje significativo de puestos docentes en la educación secundaria pública permanecen vacantes o son cubiertos por personas sin formación específica o con formación inicial incompleta.

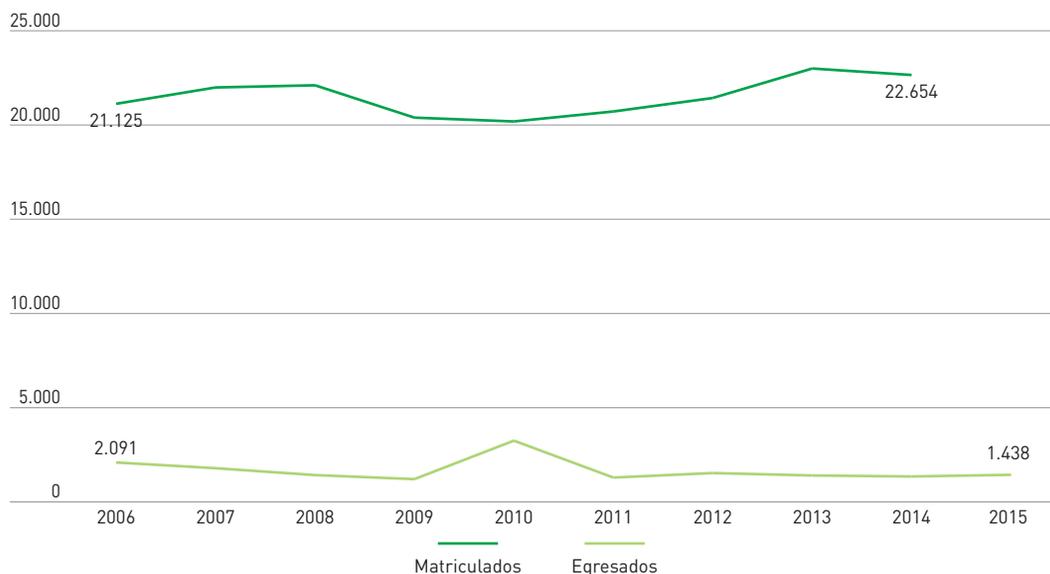
Buscando atraer más y mejores candidatos a la formación docente y promover su continuidad y egreso, la ANEP ha generado mecanismos de incentivo, como los programas de becas para sostener los estudios y la modalidad de cursado semipresencial, que apuntan a estudiantes que trabajan o no pueden trasladarse por razones geográficas. La cantidad

¹²² La mayor oferta y matrícula de estudiantes se concentra en la órbita pública, en los institutos pertenecientes al Consejo de Formación en Educación (CFE): en la capital, los IINN, el IPA y el INET; en el interior del país, los IFD y los CERP. La formación docente privada se imparte mayoritariamente en la Universidad de Montevideo (UM), la Universidad Católica del Uruguay (UCU), la Universidad de la Empresa (UDE) y el Instituto de Formación Docente Elbio Fernández. El Instituto Superior de Educación Física (ISEF), dependiente de la Udelar, es el encargado de formar a los profesores de educación física en el ámbito público. La carrera de educador social, que hasta el año 2010 se dictó en el Centro de Formación y Estudios (CENFORES) perteneciente al Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), actualmente se encuentra bajo la órbita del CFE en el Instituto de Formación en Educación Social (IFES).

total de becas otorgadas a alumnos de formación en educación en 2016 alcanzó las 2.345¹²³. Asimismo, el CFE ha emprendido una revisión de los planes de formación docente¹²⁴.

No obstante, el bajo rendimiento interno del sistema de formación docente inicial continúa siendo un problema: si bien en la última década se ha logrado incrementar el número de estudiantes matriculados, el egreso no lo ha hecho en igual proporción (gráfico 3.1).

Gráfico 3.1. Matrícula y egresos del subsistema de formación docente. Años 2006-2015



Fuente: Observatorio de la Educación de la ANEP y Anuarios MEC.

Nota 1: los datos de matriculados y egresados incluyen a los maestros, profesores y maestros técnicos.

Nota 2: desde 2011 la carrera de Educador Social ha incorporado 4.775 matriculados y las de Asistente Técnico en Primera Infancia, Certificaciones en Lenguas Extranjeras y Asistente en Laboratorio de Tecnologías Digitales, incorporadas recientemente, contribuyeron con 1.208 estudiantes a la matrícula total de Formación en Educación.

Nota 3: en 2015 se registraron cambios en la forma de relevamiento de los matriculados, por lo que no fue posible asegurar la comparabilidad de la serie histórica, motivo por el cual se optó por excluir el dato de este año.

Se observa que en las últimas dos décadas los niveles de titulación específica —y de otros títulos universitarios o superiores— entre los docentes en actividad se han ido incrementando, aunque con un ritmo aún insuficiente. Esta situación varía de acuerdo con el sector, el subsistema, las áreas disciplinares y la región del país. Si bien se trata de mediciones de diferente naturaleza, al comparar los resultados de la Encuesta Nacional Docente 2015 realizada por el INEED con el censo de 1994-95 y el Censo Nacional Docente 2007 (ANEP, 2008) se puede observar que en primaria pública se ha alcanzado la totalidad de la titulación en su plantel docente hace tiempo y que desde 1995 ha existido un incremento en el porcentaje de profesores de educación secundaria con título específico para el ejercicio de su función (cuadro 3.3).

¹²³ Dato presentado en la Rendición de Cuentas de la ANEP 2016.

¹²⁴ El CFE se encuentra trabajando en una propuesta de reforma curricular que estimule mayor efectividad en el egreso de sus estudiantes y una mejora en la calidad de la formación que se brinda. Para ello, procura seguir la lógica universitaria en la introducción de unidades curriculares semestrales y el sistema de créditos. Asimismo, la estructura general de formación se ordenaría en torno a una formación de base inicial, un fuerte componente de formación continua y el desarrollo de posgrados. Para facilitar el pasaje entre una carrera y otra se crearían tramos comunes y materias obligatorias, optativas y electivas, para que el estudiante curse en función de un perfil profesional más electivo y diversificado. En esta propuesta se integrarían las funciones de investigación y de extensión y la definición de créditos para facilitar la circulación de los estudiantes con la universidad (CFE, 2016).



Cuadro 3.3. Porcentaje de docentes titulados en el sector público. Años 1995, 2007 y 2015

Año	CEIP	CES	CETP
1995	--	31	--
2007	100	59	44
2015	100	67	41

Fuente: ANEP (1996b), ANEP (2008) y Encuesta Nacional Docente 2015 del INEEd.

Por regulación legal, los docentes que imparten clase en educación inicial y primaria pública deben ser titulados. Según la Encuesta Nacional Docente 2015 realizada por el INEEd la titulación en educación primaria pública es del 100% y la de privados alcanza el 94%. En el caso de la educación media, casi siete de cada diez profesores de secundaria pública y seis de cada diez de secundaria privada son titulados, lo que evidencia una mejora en el subsistema público respecto al último Censo Nacional Docente (ANEP, 2008). La educación técnica presenta una tasa menor de docentes titulados (41%) (gráfico 3.2).

Hay docentes en ejercicio que nunca cursaron una carrera de formación docente, ya sea porque la disciplina que enseñan no requiere título terciario —como es el caso de los talleres del CETP— o porque tienen un título universitario relacionado a la asignatura que imparten. Según la Encuesta Nacional Docente 2015, un 32% de los docentes de educación técnica y de secundaria privada tienen título universitario completo, frente a un 25% en secundaria pública. Finalmente, un número no menor de docentes de aula se encuentra cursando su formación inicial en la actualidad, mientras otros han abandonado sus estudios.



En el gráfico se observa en el eje vertical el porcentaje de docentes y en el horizontal los distintos sectores y subsistemas de la educación (inicial y primaria pública, inicial y primaria privada, secundaria pública, secundaria privada y media técnica). Las barras indican la titulación de los docentes en cada sector y subsistema.

Gráfico 3.2. Porcentaje de docentes de aula titulados, por subsistema y sector. Año 2015



Fuente: Encuesta Nacional Docente 2015 del INEEEd.
 Nota: solo se incluye a los docentes de aula (con docencia directa).

¿Qué fortalezas y debilidades perciben los docentes de su formación inicial?

La obtención del título específico para el ejercicio profesional constituye un indicador relevante de la calidad de los planteles docentes en actividad, pero este indicador debe complementarse con una valoración de la calidad y pertinencia de la formación inicial que se certifica a través del título.

¿Qué base de conocimientos, disposiciones y competencias profesionales recibieron los docentes hoy en ejercicio durante su formación inicial? La Encuesta Nacional Docente 2015 brinda datos relevantes sobre los énfasis y fortalezas y sobre las carencias o debilidades de la formación inicial recibida. En forma clara, se observa que los conocimientos, disposiciones y capacidades que los docentes han recibido con mayor atención en la preparación profesional se concentran en torno al dominio de los contenidos clásicos del programa o de la disciplina a enseñar y su didáctica.

Con inflexiones diferentes para la educación primaria y media —vinculadas con los mandatos que caracterizaron históricamente a cada uno de estos niveles— el centro de la competencia profesional enseñada se asienta en el dominio de una selección delimitada y estable de conocimientos, en su presentación didáctica y en la regulación del comportamiento de los estudiantes en la clase (gráfico 3.3). En el caso de la educación media, esta pauta de formación —marcada por la orientación a la disciplina académica— da cuenta de la inercia de la tradición “asignaturista”, que asienta su identidad y legitima su



práctica en la predominancia de la función propedéutica (preparatoria para la universidad), en desmedro de otras funciones y de otras formas de acceso y uso del conocimiento y la experiencia pedagógicamente relevantes.

En el gráfico el eje horizontal indica distintos aspectos de la formación inicial que se ponen en práctica en las aulas. Las barras indican hacia la izquierda del eje vertical la proporción de docentes que indicaron una percepción negativa de un aspecto determinado y hacia la derecha la proporción de docentes con una percepción positiva hacia ese tema.

Gráfico 3.3. Aportes de la formación inicial al ejercicio profesional docente. En porcentajes. Año 2015



Fuente: Encuesta Nacional Docente 2015 del INEE (pregunta: ¿Cuánto le aportó la formación que recibió, en cada uno de los siguientes aspectos vinculados a la práctica docente?).
 Nota: solo se incluye a los docentes de aula (con docencia directa).

Entre las omisiones o debilidades que caracterizaron su formación inicial, los docentes consultados señalan no haber recibido enfoques y metodologías educativas adaptadas a las necesidades de una tarea que se desarrolla en contextos heterogéneos, atenta a las demandas que implican la inclusión, la atención a la diversidad del alumnado y la multiplicidad de “dificultades de aprendizaje”. Asimismo, destacan la escasa formación en competencias para el uso de tecnologías de la información y la comunicación (TIC) como herramientas para estimular el aprendizaje de los estudiantes.

Estos señalamientos de los docentes indican ciertas tensiones entre la formación docente y una serie de cambios impulsados por la política pública, como la creciente presencia de computadoras en el aula y la inclusión de estudiantes con necesidades educativas especiales.

En la misma dirección, los maestros noveles de primaria pública entrevistados en otro estudio (INEEd, 2016a) afirman haber adquirido un dominio satisfactorio de los contenidos prescritos por área disciplinar, pero señalan problemas relativos a su trabajo cotidiano. Por lo general, no se sienten preparados para enfrentar la diversidad del aula y consideran que les faltan herramientas para lidiar con los “problemas de aprendizaje”. Según se desprende de los resultados de esa investigación, los docentes que están en los inicios de su carrera señalan que el énfasis teórico de la formación inicial resta atención a competencias profesionales relevantes como la investigación, la evaluación o el trabajo con las familias. Asimismo, destacan también la falta de preparación en conocimientos y procedimientos prácticos, como las rutinas escolares y los aspectos administrativos. Todas estas competencias y “saberes del oficio” deben ser aprendidos, sin mucha reflexión o fundamento, “sobre la marcha” —y muy frecuentemente en soledad— durante los primeros años de ejercicio profesional.

Si bien se trata de un perfil general, estos datos dan cuenta de las dificultades que presenta el sistema de formación inicial para procesar conceptualmente los desafíos que se vienen planteando en las bases de conocimiento profesional, traducirlos y concretarlos en un nuevo modelo formativo. Estas dificultades, claramente, no son exclusivas del sistema educativo uruguayo. La formación de profesionales que cuenten con un núcleo sólido de conocimientos y competencias clave, dispuestos al trabajo en equipo, integrando perspectivas disciplinares para propiciar aprendizajes que promuevan en los estudiantes el desarrollo y la movilización de conocimientos y de procedimientos de indagación y experimentación mediante el estudio y la resolución de problemas complejos, es un desafío que enfrentan todos los sistemas educativos en la actualidad (Vélaz de Medrano y Vaillant, 2009).

En síntesis, aunque la mayor parte de los docentes en actividad manifiestan que están por lo general satisfechos con la preparación recibida, lo que constituye un punto muy relevante de afirmación de la identidad y el hacer profesional, parece claro que los desafíos que suponen mejorar la calidad, promover la inclusión y la pertinencia del largo tramo de educación obligatoria y resignificar el rol de los docentes como agentes movilizadores, orientadores y motivadores del aprendizaje, requieren de un replanteo conceptual y un rebalanceo de los pilares de la formación profesional.

Metas nacionales e internacionales para el fortalecimiento docente

En la exposición de motivos del Proyecto de presupuesto de la ANEP, dentro del lineamiento estratégico 4: “Relevancia y fortalecimiento de la profesión docente”, se incluyen los siguientes objetivos estratégicos:

1	Fortalecer la formación inicial de grado de docentes.
2	Estimular la titulación docente.
3	Profundizar la política de desarrollo de los posgrados docentes.
4	Fortalecer y extender las propuestas de formación permanente de los docentes.
5	Profundizar la política de salud laboral y ocupacional de los docentes.
6	Profundizar la mejora salarial como parte de las políticas educativas.

Para los objetivos estratégicos 2 y 3 la ANEP definió las siguientes metas de progresión anuales.

Indicador	Último valor	2016	2017	2018	2019	2020
1. Número de egresados en las carreras que se imparten en el ámbito de Formación en Educación	1.400	1.470	1.543	1.690	1.800	1.800
2. Número de docentes que cursan posgrados en el año	----	150	180	210	250	250

Por su parte, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) plantean para 2030 aumentar sustancialmente la oferta de maestros calificados, entre otras cosas mediante la cooperación internacional para la formación de docentes en los países en desarrollo, especialmente los países menos adelantados y los pequeños estados insulares en desarrollo.

Los 17 ODS y las 169 metas establecidas por la Cumbre de Desarrollo Sostenible de la ONU en 2015 son universalmente aplicables respetando las políticas nacionales. Uruguay adhirió a la concreción de estos objetivos y creó el Diálogo Social como espacio de participación ciudadana para orientar su cumplimiento.



La carrera profesional, las condiciones de trabajo y la formación continua

¿Qué aspectos caracterizan la estructura del puesto de trabajo de los docentes en Uruguay?

La carrera es el régimen legal que regula la vida y la trayectoria laboral del docente en su ingreso, permanencia, movilidad y retiro. En países como Uruguay, Argentina, Costa Rica o Chile las carreras docentes se regularon a partir de la década de 1950, cuando se reconoció a los maestros y profesores como trabajadores amparados por el derecho público estatal. Se conformaron como carreras burocráticas, de larga duración, caracterizadas por la estabilidad laboral, el ascenso vertical por antigüedad y un enfoque más credencialista que asociado a desempeños (Cuenca, 2015). A mediados de la década de 1990, algunos países de la región (como Chile, Colombia y Perú) avanzaron en cambios sistémicos de la carrera docente, incorporando la evaluación de conocimientos y desempeño, lo que redujo el peso de la antigüedad e incentivó el ascenso mediante concursos y la actualización profesional (Palamidessi y Legarralde, 2006).

Uruguay no ha emprendido reformas de las carreras docentes en las últimas décadas. La estructura de cargos es jerárquica, ordenada por escalafones y subescalafones. Los salarios están asociados fundamentalmente con el ascenso de una profesión marcada por la antigüedad y los incrementos más significativos se producen tras 20 años de carrera.

Usualmente, el avance en la carrera se basa en concursos de oposición y méritos. El sistema de concursos rige para la provisión de cargos efectivos y para los ascensos¹²⁵. Sin embargo, el principal mecanismo de ascenso continúa siendo el cambio de grado cada cuatro años de antigüedad. Al respecto, en 2013 el CEIP implementó el concurso voluntario para adelantar el pasaje de grado, que no parece haber resultado suficientemente atractivo (INEED, 2014)¹²⁶.

¹²⁵ Los cargos docentes pueden ser efectivos, interinos o suplentes. Los concursos pueden ser de méritos, oposición y méritos u oposición libre, y son realizados a través de llamados públicos (artículo 24 del Estatuto del Funcionario Docente). Los docentes efectivos eligen cargos u horas antes que los no efectivos. Los cargos de docencia directa e indirecta (a excepción de los directores e inspectores) se constituyen a partir de una unidad docente, correspondiente a 20 horas de aula. En primaria existen al menos tantas unidades docentes como grupos. En otros subsistemas la determinación de las unidades docentes se corresponde con la cantidad de horas curriculares de cada asignatura. Para ascender de escalafón es necesario cumplir con los siguientes requisitos: permanecer al menos 4 años en el mismo grado; obtener un puntaje mínimo por antigüedad calificada, la cual se compone de aptitud docente, antigüedad y actividad computada; y aprobar los cursos necesarios para cada cargo (artículo 38 del Estatuto del Funcionario Docente). El puntaje de aptitud para el docente de aula se basa en los juicios de inspectores de la actuación en la clase, los juicios anuales de directores o responsables del servicio, los cursos de perfeccionamiento docente realizados en el año, los trabajos de investigación y otras actividades acreditadas relacionadas con la docencia, las observaciones disciplinarias y los registros de la actividad docente (planificación, libretas de calificaciones, etc.).

¹²⁶ Si bien en primaria se han implementado los concursos para acelerar los ascensos de grado, esta vía de movilidad en la carrera docente no se presenta como la más utilizada: "se considera que el incremento salarial que se obtiene a partir del cambio de grado no resulta atractivo, dada la inversión de tiempo y esfuerzo requeridas por la preparación para el concurso, en un marco de pluriempleo y recarga de tareas que requiere sacrificar tiempo personal y familiar. Se prefiere entonces continuar avanzando en el escalafón lentamente por antigüedad y, eventualmente, dedicar ese tiempo extra a otro trabajo que genere una diferencia salarial mayor" (INEED, 2014: 221).



La asignación de docentes a los centros educativos públicos se realiza de manera centralizada. El sistema vigente privilegia la transparencia en el criterio de ordenamiento, que está basado en una puntuación de diversos indicadores (grado, antigüedad calificada, aptitud docente, antigüedad en el grado actual y antigüedad en la carrera). Algunos análisis sostienen que la rigidez y el carácter formalista de este sistema no consideraría las necesidades específicas de los centros ni de los estudiantes a la hora de asignarles docentes (Santiago y otros, 2016).

En la carrera docente vigente, la única distinción entre los docentes de aula se genera a través del pasaje de grado, producto de la antigüedad en el mismo cargo. La movilidad hacia puestos con otras tareas o responsabilidades se reduce a los cargos de gestión y dirección de los centros educativos, lo que suele provocar el alejamiento del aula de los docentes con mayor experiencia y formación¹²⁷ (BID, 2015).

En la educación inicial y primaria los maestros son contratados por cargo. Los cargos docentes están adscriptos a un centro educativo y se constituyen en unidades de 20 horas semanales de dedicación con un único grupo de alumnos, si se trata de una escuela urbana común¹²⁸. Una vez que se elige un cargo con carácter efectivo en una escuela se permanece en ella hasta tanto no se solicite traslado a otra.

En la educación media el contrato docente se realiza por horas de clase y no por cargo, con excepción de los cargos de docencia indirecta y los de profesores en escuelas agrarias del CETP.

La asignación de docentes a los centros de educación media pública se realiza mediante un procedimiento administrativo, organizado en torno a una elección anual en la cual la totalidad de las horas de clase son redistribuidas entre todos los docentes. La probabilidad de que un docente deba elegir horas en más de un liceo o en un liceo que no sea de su interés aumenta en la medida en que su grado escalafonario es menor¹²⁹. Este procedimiento anual de asignación, que potencia la posibilidad de que los profesores que acumulan mayor antigüedad concentren horas en los liceos de mayor prestigio relativo, ha sido reiteradamente cuestionado y se han realizados varios intentos de modificación, hasta ahora infructuosos. Los cuestionamientos a la elección anual de horas se fundamentan en dos tipos de efectos maximizados por este sistema. Por un lado, contribuye a incrementar la inequidad en la asignación de recursos, en la medida en que los docentes con mayor antigüedad —y, por ende, con mejores salarios— tienden a concentrarse y concentrar gran cantidad de horas en los centros más accesibles y que atienden población de contexto sociocultural más favorecido (Santiago y otros, 2016). Por otro, la rotación anual de docentes asignados a un centro atenta contra la construcción de capacidades institucionales, ya que dificulta la constitución de equipos de trabajo, el sentido de pertenencia y el fortalecimiento de los vínculos con los estudiantes y con la comunidad local¹³⁰.

¹²⁷ En Uruguay la figura de mentor, que brinda otras atribuciones a los docentes dentro de los centros sin que tengan que aspirar a cargos fuera del aula, no está prevista en la estructura de cargos del Estatuto del Funcionario Docente.

¹²⁸ La unidad básica en las escuelas rurales comunes es de 25 horas.

¹²⁹ Si bien el artículo 41 de la Ley General de Educación establece que el Estado “procurará la concentración horaria de los docentes en un centro educativo y se fomentará su permanencia en el mismo”, esta disposición legal no se refleja en el procedimiento administrativo de asignación de docentes a los centros, especialmente en educación media, ya que el sistema dificulta la concentración de horas y el desarrollo de la colegialidad profesional.

¹³⁰ Para un desarrollo más extenso y profundo de este tema, ver INEE (2014: 213).



Por su parte, los cargos de dirección efectivos son asignados por concurso. Pueden acceder a ellos los docentes de grado 4 o superior que tengan aprobado el curso de directores. Estos cargos se mantienen hasta que exista la voluntad expresa de renuncia o traslado. Los cargos de dirección interina quedan a disposición anualmente y pueden ser retomados por el mismo director o por otro.

¿Cómo han evolucionado las condiciones de trabajo de los docentes uruguayos?

Para responder esta interrogante —más allá de la diversidad de situaciones y contextos en que se desempeñan los docentes uruguayos y de la multiplicidad de dimensiones implicadas en las condiciones de trabajo— se consideran aquí algunas de las variables que permiten analizar la evolución reciente de esta dimensión¹³¹: el grado de concentración institucional del trabajo docente, las tareas que se reconocen y remuneran, y la carga de trabajo.

¿En cuántos lugares de trabajo se desempeñan los docentes? ¿En qué medida la enseñanza es su ocupación principal? La Encuesta Nacional Docente 2015 mostró que poco más de la mitad de los docentes que trabajan en instituciones que imparten educación obligatoria lo hacen en un único centro educativo (cuadro 3.4). El 74% de los maestros de inicial y primaria pública trabaja en una sola escuela, mientras que en la privada ese porcentaje baja (62%).

Como es esperable debido a la lógica de contratación y elección de horas —que dificulta la concentración de horas en un centro a los docentes con menor antigüedad y de asignaturas con menor carga horaria en el plan de estudios— la educación media presenta una mayor dispersión en el número de centros en los que trabajan sus docentes.

Cuadro 3.4. Número de centros en los que trabajan los docentes. Año 2015

	Primaria pública	Primaria privada	Secundaria pública	Secundaria privada	Técnica	Total
1	74	62	40	40	46	54
2	23	35	43	38	37	35
3 o más	2	3	17	21	17	12

Fuente: Encuesta Nacional Docente 2015 del INEEd.

En la educación media, contrariamente a primaria, se observa que aproximadamente un 60% trabaja en dos o más centros. El mecanismo vigente de asignación de docentes genera inequidades en la concentración de horas: el 27% de las horas es asumido por el 56% de los docentes (Filgueira y otros, 2014), lo que tiene como consecuencia que alrededor del 60% de los profesores tenga menos de 20 horas (Pasturino, 2014).

¹³¹ Existen diferentes formas de definir las condiciones de trabajo. La primera refiere a las cuestiones estructurales y “objetivas” de la actividad laboral como el salario, el tipo de contrato y la carga horaria, la estabilidad y la estructura de la carrera, la carga física y mental de las tareas o los aspectos organizacionales. La segunda se construye a partir de la valoración que los individuos tienen de su trabajo en términos de satisfacción o insatisfacción (condiciones laborales en sentido subjetivo) (Castillo y Prieto, 1983).

2 DE CADA 10 profesores de educación media trabajan en 3 o más centros educativos.



Basado en cuadro 3.4. Número de centros en los que trabajan los docentes. En porcentajes. Año 2015

A su vez, muchos docentes tienen algún trabajo fuera de la educación obligatoria o en actividades no vinculadas con la enseñanza. Esta proporción es más alta en la educación media (cuadro 3.5).

Cuadro 3.5. Porcentaje de docentes con trabajos fuera del sistema educativo obligatorio. Año 2015

	Primaria pública	Primaria privada	Secundaria pública	Secundaria privada	Técnica	Total
Total	16	13	25	30	31	23
En el CFE	2	1	7	5	3	4

Fuente: Encuesta Nacional Docente 2015 del INEEd.

Como se ha señalado en distintos análisis (INEEd, 2014; Pasturino, 2015) las dos formas de contratación —por cargo y por horas— determinan las tareas profesionales que se reconocen y remuneran, y modelan las condiciones de trabajo y la carga laboral de los docentes.

El cargo no suele incluir una diversidad de tareas (planificación y preparación de materiales, corrección), que por lo general se realizan fuera del horario de trabajo. Al mismo tiempo, se debe recordar que el cargo docente en la educación inicial y primaria asociado a la atención de un grupo no es considerado una tarea de tiempo completo (40 horas semanales), sino parcial (20 horas), y suele ser complementado asumiendo las tareas de un segundo grupo a cargo.

Tradicionalmente, la contratación en la educación media remuneraba solamente horas de clase dictadas, sin reconocer el tiempo dedicado a tareas de coordinación, preparación de clases o corrección de trabajos. El Plan de 1996 incorporó las horas de coordinación docente como una de las innovaciones para planificar y desarrollar el currículo y propuestas

pedagógicas entre el grupo de pares del centro. Esto implicó la creación de cargos docentes con un paquete de 30 horas semanales, de las cuales 25 se encontraban destinadas al dictado de clases y 5 a tareas de coordinación. El propósito de esta distribución era contribuir a generar vínculos con el centro educativo y a disminuir el multiempleo docente. Sin embargo, la fragmentación del diseño curricular y la persistencia en la elección de pequeños grupos de horas (menores a 30) impidió que se cumpliera de forma cabal con el objetivo perseguido.

La Reformulación de 2006 intentó subsanar este desajuste para lograr el reconocimiento de las horas de coordinación para todos los docentes. Para ello se incluyó un módulo de horas para tareas de coordinación, lo que permitió que las horas no lectivas alcanzaran un 20% del tiempo remunerado, sin importar la cantidad de centros en donde se dictaran clases¹³². Este módulo implicó un avance importante en el reconocimiento de las “tareas ocultas” asociadas a la dimensión colectiva del trabajo docente en el centro. Sin embargo, en ausencia de otro tipo de cambios, este avance encuentra limitaciones. Como el módulo es proporcional a la cantidad de horas que tiene un docente en un centro y existen asignaturas con muy baja carga horaria, difícilmente los docentes de estas asignaturas puedan disponer de tiempo para trabajar en equipo con sus colegas. Asimismo, en muchos centros no se ha consolidado una tradición de trabajo colaborativo, ni se cuenta con incentivos ni instrumentos de gestión para orientar y regular de manera efectiva estas tareas (INEEd, 2016b; Santiago y otros, 2016).

Si bien en promedio los docentes trabajan, formalmente, menos horas que otros profesionales y técnicos (30 horas semanales versus 37 en el año 2012)¹³³, se registran en promedio 10 horas semanales adicionales de trabajo que se realizan en la casa, frente a media hora semanal para otros profesionales y técnicos. Considerando el total de horas en los centros y en el hogar, el trabajo docente alcanza en promedio una cantidad similar (40 horas) de tiempo de trabajo que otras ocupaciones comparables (INEEd, 2016b). Estas tareas no reconocidas —o “invisibles”— constituyen una carga muy significativa sobre la vida cotidiana de los profesionales de la educación que, por lo general, se realizan en detrimento de la vida familiar y de actividades de ocio y de desarrollo personal o profesional.

Otro factor relevante que define la calidad de las condiciones de trabajo es la carga laboral. El trabajo docente es una tarea sumamente compleja, demandante y de una importante “carga” psicológica (Esteve, 1994). Un modo —necesariamente reductivo— de abordar esta cuestión es considerar la cantidad de estudiantes por grupo que atienden los docentes. En el caso de la educación primaria, el CEIP ha avanzado con una política de disminución de la cantidad de estudiantes por grupo¹³⁴. La tasa de alumnos por maestro es menor en escuelas de contexto desfavorable, lo que muestra el criterio político de asignación de recursos, a favor de los más desfavorecidos (cuadro 3.6).

¹³² Cuando un docente dispone de 2 a 5 horas de clase se asigna una hora adicional de coordinación; de 6 a 10, 2 horas; de 11 a 15, 3 horas; y de 16 a 20, 4 horas.

¹³³ Según datos de la ECH 2012.

¹³⁴ Un informe de la UNESCO menciona la necesidad de reducir la cantidad de estudiantes por grupo y la manera en que esta reducción ha sido beneficiosa en algunos países en términos de aprendizaje de los estudiantes (UNESCO, 2005). Por su parte, en un informe del CEIP se menciona que: “Alcanzadas las metas de ampliación de la cobertura, primero, y de cuasi universalización del acceso, finalmente, surgen con más fuerza las discusiones en torno a la calidad de los servicios educativos, la formación, especialización y profesionalización de los docentes, y los aspectos vinculados a la construcción de entornos que faciliten los aprendizajes, como el tamaño medio de los grupos y la asiduidad o regularidad en la asistencia” (CEIP, 2010).



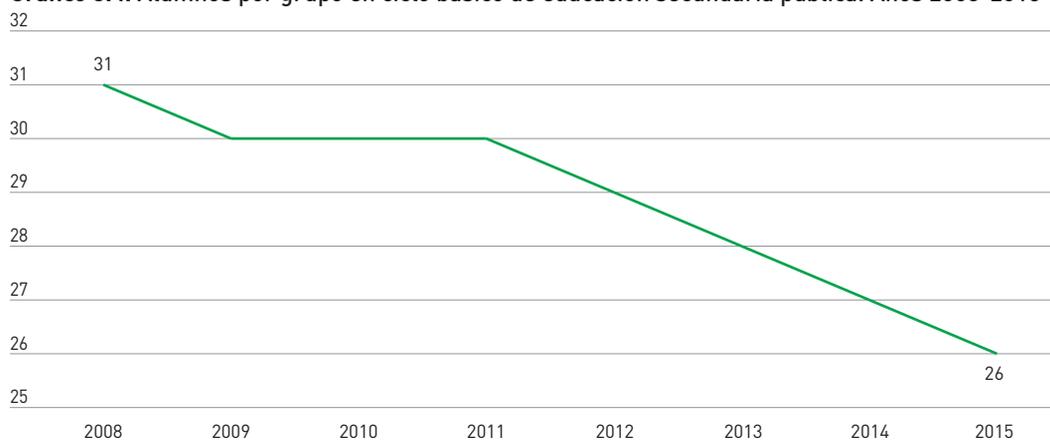
Cuadro 3.6. Alumnos por maestro en el total de escuelas urbanas, en las de contexto sociocultural muy desfavorable y muy favorable, y su diferencia. Años 2006-2015

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Alumnos por maestro	28	27	26	25	24	24	24	23	24	24
Alumnos por maestro (contexto muy desfavorable)	27	26	25	24	23	23	23	23	23	23
Alumnos por maestro (contexto muy favorable)	28	27	26	26	26	25	25	25	25	25
Brecha entre contextos (muy desfavorable - muy favorable)	-1	-1	-1	-2	-3	-2	-2	-2	-2	-2

Fuente: Monitor Educativo de Primaria.

Para educación media esta información se encuentra en forma parcial y no es reportada a través de los repositorios públicos de información. Sin embargo, en la última Rendición de Cuentas de 2016 la ANEP reportó el promedio de estudiantes por grupo para ciclo básico de secundaria pública, donde se muestra que entre 2008 y 2015 bajó en forma considerable (gráfico 3.4).

Gráfico 3.4. Alumnos por grupo en ciclo básico de educación secundaria pública. Años 2008-2015



Fuente: Rendición de Cuentas de la ANEP 2016.

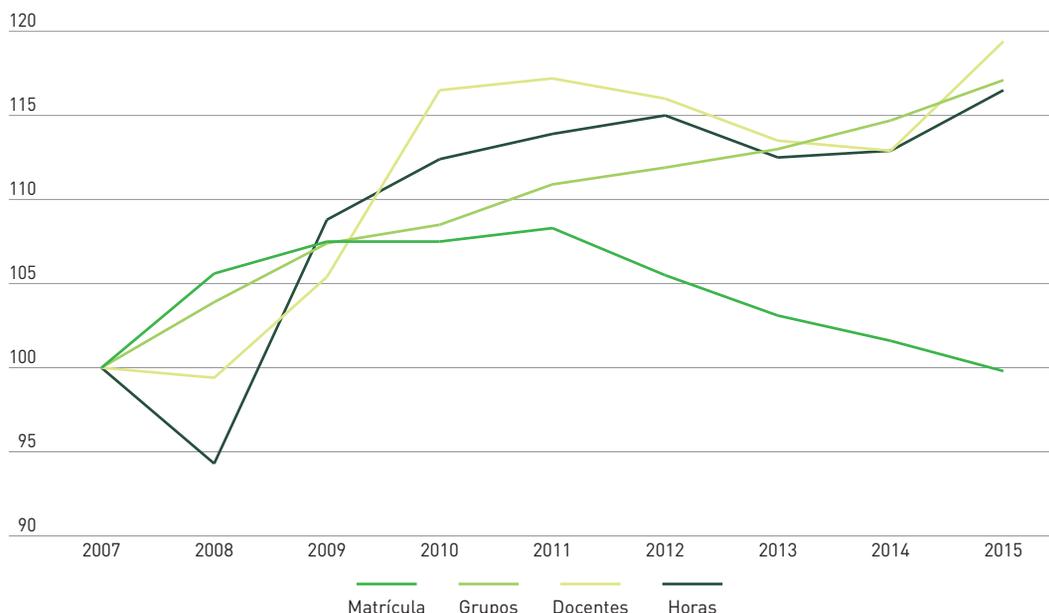
Por otra parte, aunque en los últimos diez años se observa una disminución continua de la matrícula de la educación media básica del CES, el número de horas docentes asignadas y la cantidad de grupos ha aumentado en forma constante desde el año 2007¹³⁵. Al mismo tiempo, el número de profesores —que había crecido fuertemente entre 2008 y 2010— ha desacelerado su crecimiento en los últimos cinco años, por lo que es posible afirmar que, en promedio, los docentes de este ciclo están asumiendo más cantidad de horas.

Más allá de esta aproximación cuantitativa realizada respecto de las condiciones de trabajo, no deben olvidarse los múltiples problemas que enfrenta la tarea actual de los profesores de educación media. Además de los desafíos propios de la enseñanza actual y del trabajo con adolescentes en particular, los docentes deben lidiar con una contratación por horas, un número importante de grupos a cargo, poco tiempo para las tareas de planificación de

¹³⁵ En 2006 se realizó una nueva reformulación de planes de estudio, que implicó una extensión del tiempo pedagógico y un incremento de las horas y los cargos docentes, lo que se ve reflejado a partir del 2008.

clases y de corrección de trabajos, y escasas posibilidades de trabajar en equipo debido a las dificultades de coordinación que se presentan en muchos centros. Los directores suelen enfrentar fuertes limitaciones para gestionar planteles docentes a menudo numerosos y cuya composición puede cambiar todos los años (INEEd, 2014; Santiago y otros, 2016).

Gráfico 3.5. Variación de la matrícula, número de grupos, docentes y horas en asignaturas seleccionadas de educación media básica del CES. Años 2007-2015. Base 2007



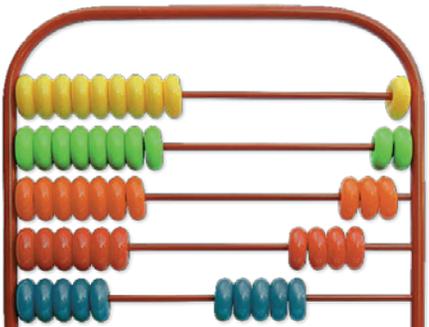
Fuente: Anuarios del MEC.

Nota 1: incluye liceos diurnos y nocturnos.

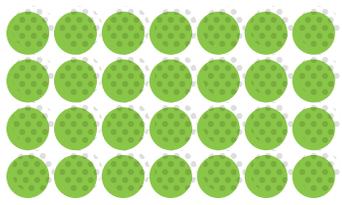
Nota 2: para el cálculo de la variación de docentes no se incluyeron a los docentes de "apoyo", con el objetivo de hacer comparable la serie de datos.

Nota 3: se reporta desde 2007 porque a partir de ese año está disponible la información desagregada para ciclo básico.

En los últimos años
DISMINUYÓ
LA CANTIDAD DE
ALUMNOS POR MAESTRO
en las **escuelas públicas.**

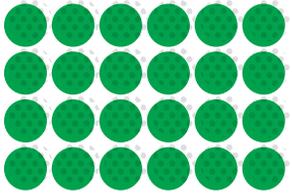


28
ALUMNOS



2006

24
ALUMNOS



2015

Basado en cuadro 3.6. Alumnos por maestro en escuelas urbanas y brecha entre quintiles de contexto sociocultural de la escuela. Años 2006-2015

¿Qué opinan los docentes sobre su formación en servicio?

En la exposición de motivos del proyecto de Ley de Presupuesto 2015, así como en las metas quinquenales, la ANEP hizo hincapié en la necesidad de promover el desarrollo profesional docente mediante la expansión y el fortalecimiento de las propuestas de formación continua y la conformación de espacios de reflexión y trabajo en equipo en cada centro educativo¹³⁶. De este modo, además de ser vistas como herramientas para la mejora de la enseñanza y la gestión de los centros, la disponibilidad y accesibilidad de la formación continua y las posibilidades de conformar equipos de trabajo en los centros son consideradas componentes esenciales de las condiciones de trabajo y de las posibilidades de desarrollo profesional docente continuo.

¿Qué oportunidades para participar de cursos y actividades de formación continua tienen los docentes en la actualidad? Existe en nuestro país una variedad de cursos de formación continua y de posgrado ofrecidos por los sectores público y privado¹³⁷. La oferta ha crecido en cantidad y diversidad y, quizás más lentamente, en cobertura territorial¹³⁸.

Según la Encuesta Nacional Docente 2015, un 68% de los docentes participaron en instancias de formación continua en el último año. Los maestros de primaria pública de Montevideo (48%) y de primaria privada del interior (59%) son los que menos dicen haber asistido a estas instancias (gráfico 3.6).

Aunque existe una demanda en crecimiento, estos niveles de participación son, en promedio, más bajos que los declarados por profesores de los países seleccionados para la comparación (gráfico 3.7).

Los principales motivos que declaran en la Encuesta Nacional Docente 2015 como limitaciones para participar de actividades de formación continua son: el horario laboral¹³⁹, la falta de interés y de incentivos para invertir tiempo y energía en capacitarse, y la

¹³⁶ Objetivo estratégico 4.3: "Profundizar la política de desarrollo de los posgrados docentes". Objetivo estratégico 4.4: "Fortalecer y extender las propuestas de formación permanente de los docentes".

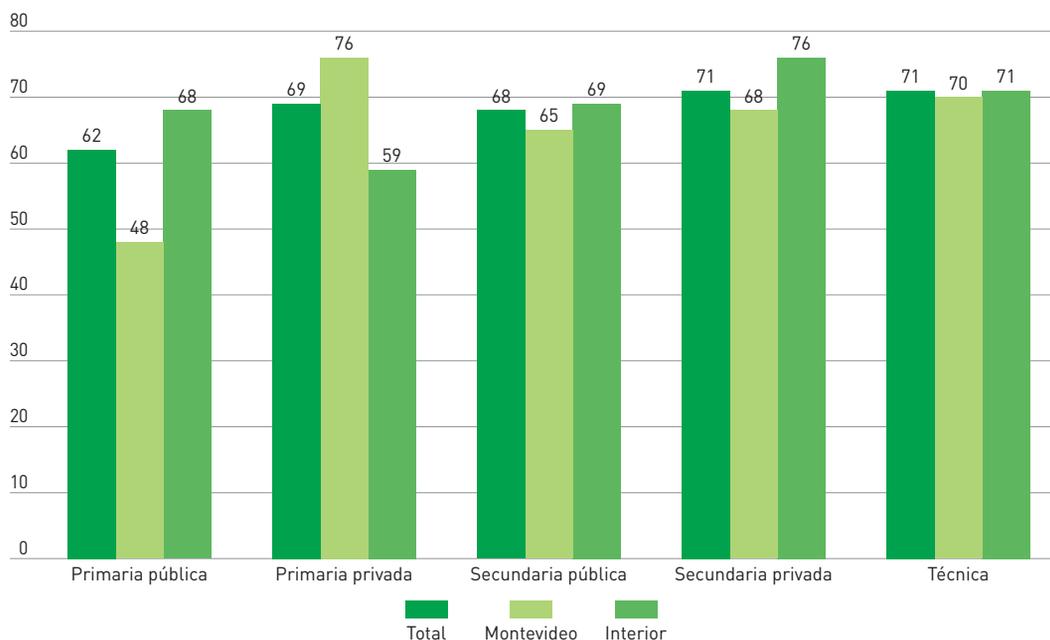
¹³⁷ En el ámbito público los cursos son ofrecidos por diversas instituciones parte de o estrechamente vinculadas con la ANEP: el Instituto de Perfeccionamiento y Estudios Superiores Juan E. Pivel Devoto (IPES) del CFE, el Programa de Apoyo a la Escuela Pública Uruguaya (PAEPU), la Dirección de Planeamiento y Evaluación Educativa del CES, el Centro de Recursos para Alumnos Ciegos y con Baja Visión (CER), el Centro de Recursos para Estudiantes Sordos (CERESO), Áreas Pedagógicas, el Departamento Integral del Estudiante (DIE), la formación del Espacio Educativo y TIC, el ProCES, la Inspección General, el Centro Ceibal y las Unidades Regionales de Educación Permanente (UREP) del CETP. Para el área rural uno de los establecimientos de referencia es el Centro Agustín Ferreiro (CAF). La oferta de la ANEP se complementa con cursos, diplomas y maestrías de nivel universitario, principalmente a cargo de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Udelar, el Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), la UCU, la UM, el Centro de Docencia, Investigación e Información del Aprendizaje (CEDIIAP), la Universidad ORT Uruguay (ORT), la UDE y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO Uruguay).

¹³⁸ En cumplimiento con los lineamientos y objetivos estratégicos de la ley presupuestal enviada al parlamento por la ANEP en 2015, el CFE creó en el año 2015 una Comisión de Educación Permanente y Posgrado. Esta comisión está integrada por: los consejeros del CFE, la Dirección del IPES, la coordinadora de Educación permanente del IPES, un delegado de los coordinadores académicos nacionales del CFE, un representante de la ATD del CFE y delegados de cada uno de los subsistemas (CEIP, CES, CETP). Tiene por finalidad definir los cursos de educación permanente y posgrados dentro del marco de una política de educación permanente y posgrados del CFE.

¹³⁹ La limitación impuesta por el horario laboral fue señalada por el 70% de los profesores de educación media y por la mitad de los maestros de primaria pública y privada.

accesibilidad de la oferta, vinculada con los costos de la capacitación¹⁴⁰ y la distancia¹⁴¹. Aunque con algunas diferencias, en líneas generales estas restricciones percibidas por los docentes siguen el mismo patrón que en otros países¹⁴².

Gráfico 3.6. Docentes que afirman haber participado de instancias de formación continua en el último año, por subsistema. En porcentajes. Año 2015



Fuente: Encuesta Nacional Docente 2015 del INEEd.
Nota: solo se incluye a los docentes de aula (con docencia directa).

Por último, una barrera relevante, especialmente indicada por los maestros de primaria pública, es la de “no cumplir con los prerrequisitos”.

Es claro que la estructura y administración actual de la carrera parecen no generar los incentivos suficientes para movilizar la culminación de la formación inicial —en el caso de los docentes en ejercicio que no la han iniciado o completado¹⁴³— ni la realización de estudios de especialización posterior.

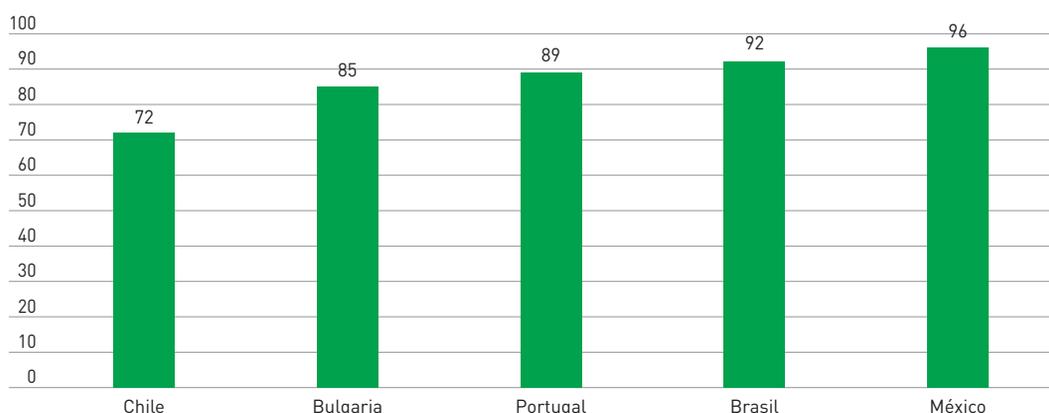
¹⁴⁰ Una docente entrevistada en el estudio sobre maestros noveles señaló: “Nuestra formación en general está dentro de lo privado. Está el IPES ahora que ofrece algo, pero hay algunas cuestiones que nos interesan que no están dentro de la formación pública, sino solamente dentro de la privada” (INEEd, 2016a).

¹⁴¹ Cerca de un tercio de los docentes menciona que el desarrollo profesional es muy caro o inaccesible. Entre los maestros de primaria pública, la justificación brindada en tercer lugar (35%) refiere a las limitaciones que imponen las responsabilidades familiares. La falta de oferta en la región donde se desempeñan o viven fue el principal motivo aludido en las respuestas abiertas de los docentes del interior. Otros motivos expresados incluyen el no haber sido seleccionados para cursos a los que querían asistir, el formato inadecuado —en tareas, horarios y tiempos—, el cansancio y el estar en la etapa final de la carrera (INEEd, 2016a).

¹⁴² Las dos principales barreras para participar en actividades de formación aludidas por docentes de otros países en el estudio Talis (OCDE) fueron el horario de trabajo (51%), la falta de incentivos (48%) y el costo de los cursos (43%).

¹⁴³ Se puede llegar a un grado 4 sin tener título docente en la educación media. Para el pasaje de grado, el recurso que se implementa para proveer cargos y la obtención del grado docente es la efectivización. Sin embargo, es un fenómeno reciente que se utilice la acreditación de un título docente como requisito excluyente de los concursos de efectivización. Los últimos ingresantes a la carrera docente solo tienen grado si concursaron por su efectivización y recién a partir de ahí van ascendiendo en la escala por antigüedad. Estos coexisten con los docentes que entraron décadas atrás cuando para el ingreso y efectivización no se requería del certificado de titulación.

Gráfico 3.7. Porcentaje de profesores de media básica que emprendieron actividades de desarrollo profesional en los 12 meses anteriores a la encuesta. Año 2013



Fuente: Talis (2013), países seleccionados.

El acompañamiento profesional y la evaluación del desempeño docente

La formación inicial docente procura asegurar el dominio de las herramientas básicas para introducirse y sustentar la práctica profesional, base que en el ejercicio profesional se complementa con la experiencia adquirida, el trabajo en equipo, la reflexión y la formación continua. Al mismo tiempo, deben considerarse los mecanismos de acompañamiento y de evaluación que operan en el transcurso de la carrera docente. Según su orientación y funcionamiento, dichos mecanismos se pueden constituir en incentivos —positivos o negativos— para motivar y movilizar a los docentes a mejorar su desempeño y sus conocimientos, disposiciones y competencias como educadores¹⁴⁴.

La tarea de los educadores, en particular la docencia directa, se desarrolla de manera solitaria en cada aula la mayor parte del tiempo. Las instancias y espacios de trabajo en equipo en el centro educativo son limitados. El acompañamiento y el asesoramiento que reciben los docentes se concentra principalmente en torno a dos figuras: la del director del centro educativo y la del inspector. Estas dos figuras son, además, las encargadas de la evaluación del desempeño del docente, que tiene consecuencias para la carrera profesional¹⁴⁵. Para ascender de escalafón es necesario: permanecer al menos cuatro años en el mismo grado, obtener un puntaje mínimo por antigüedad calificada (aptitud docente, antigüedad y actividad computada) y aprobar los cursos requeridos para cada cargo (artículo 38 del Estatuto del Funcionario Docente)¹⁴⁶.

¹⁴⁴ El acompañamiento amplía el territorio práctico y conceptual de la formación inicial. Mediante el acompañamiento el docente puede alcanzar “una mejor comprensión de los procesos pedagógicos, de las reglas no escritas, del saber hacer y, además, tiene la posibilidad de analizar sus prácticas pedagógicas, comprenderlas y reorientarlas, si fuera necesario” (Boer Romero, sin año: 19).

¹⁴⁵ Las calificaciones comprenden un puntaje del 1 al 100 y un juicio valorativo: graves reparos, observado, aceptable, bueno, muy bueno y excelente (artículo 37 del Estatuto del Funcionario Docente).

¹⁴⁶ El puntaje de aptitud para el docente se basa en los juicios de inspectores de la actuación en el aula, juicios anuales de directores o responsables del servicio, los cursos de perfeccionamiento docente realizados en el año, los trabajos de investigación y otras actividades relacionadas con la docencia y acreditadas, las observaciones disciplinarias y los registros de la actividad docente (planificación, libretas de calificaciones, etc.).

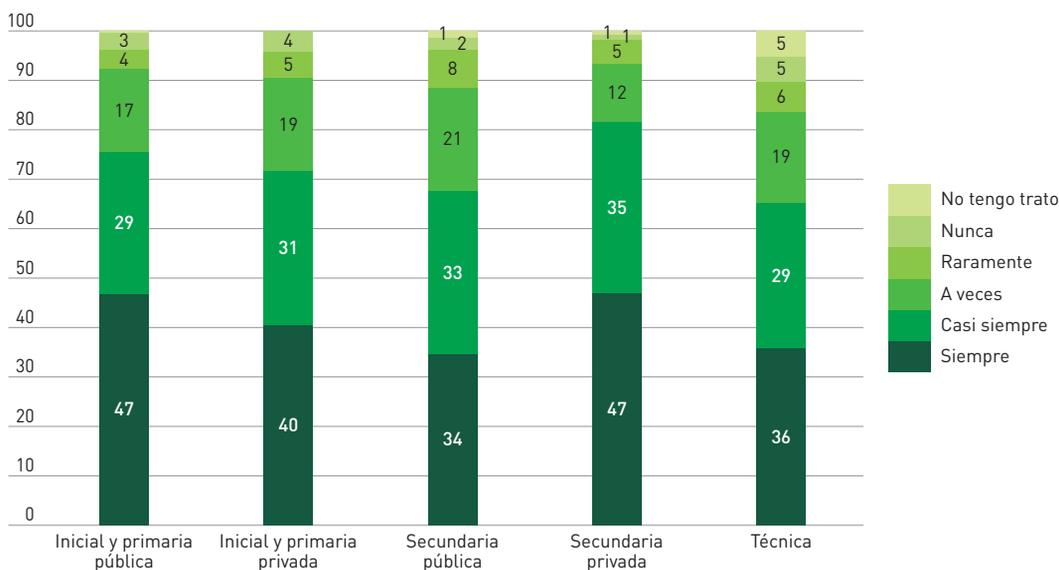
¿Cómo perciben los docentes el rol de los directores?

Dentro de los límites y márgenes de acción definidos por el modelo actual de organización del sistema y de los centros educativos, el modo en que los directores gestionan el centro educativo incide fuertemente en la forma en que los docentes realizan su trabajo y en el modo en que se promueve, o no, el trabajo colaborativo. El aporte pedagógico y administrativo de la dirección, así como el clima laboral que promueve, son elementos importantes para incentivar la permanencia y el compromiso del docente con el centro y su dedicación al trabajo con los estudiantes (INEEd, 2014).

Si bien el rol del director es fundamental para el proceso educativo del centro, el sistema de incentivos para su desarrollo profesional no está claramente orientado. La centralización de la toma de decisiones, el peso de las responsabilidades administrativas de las tareas cotidianas y la inestabilidad del cuerpo docente plantean dificultades para desarrollar comunidades de aprendizaje y fortalecer el liderazgo directivo (Santiago y otros, 2016). A la vez, sus salarios son bajos con relación a los de los docentes, teniendo en cuenta las responsabilidades que se asumen (INEEd, 2016b).

Pese a ello, según la Encuesta Nacional Docente 2015, los docentes consideran que los directores son competentes en su tarea: en promedio, entre el 60% y el 70% de los maestros considera que los directores resuelven de buena forma los conflictos y planifican y organizan adecuadamente el trabajo, valoración que es más baja entre los profesores de la educación media técnica y secundaria pública (gráfico 3.8).

Gráfico 3.8. Frecuencia con la que los directores son considerados competentes en las tareas de planificación y organización del trabajo, por subsistema. En porcentajes. Año 2015

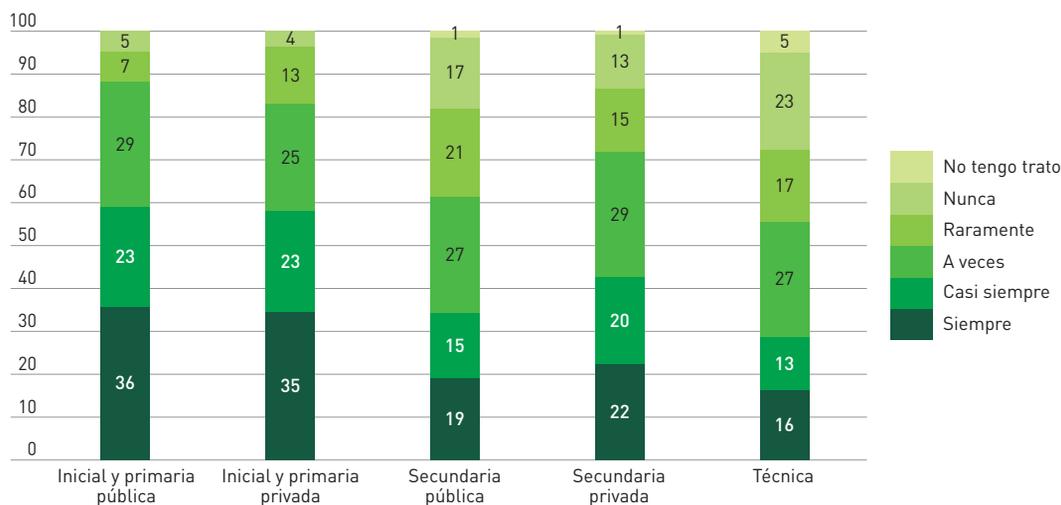


Fuente: Encuesta Nacional Docente 2015 del INEEEd (pregunta: ¿Su jefe o supervisor inmediato es bueno planificando y organizando el trabajo?).

Nota: solo se incluye a los docentes de aula (con docencia directa).

Por su parte, la evaluación respecto de la frecuencia de las tareas de acompañamiento de los directores es mayor en educación inicial y primaria y en secundaria privada, que en secundaria pública y en educación técnica (gráfico 3.9).

Gráfico 3.9. Frecuencia con la que los directores dan su opinión a los docentes acerca de su desempeño, por subsistema. En porcentajes. Año 2015



Fuente: Encuesta Nacional Docente 2015 del INEEd (pregunta: ¿Su jefe o supervisor inmediato le da su opinión acerca de cómo desempeña usted su trabajo?).

Nota: solo se incluye a los docentes de aula (con docencia directa).

Los maestros noveles consideran que los directores juegan un rol importante en la evaluación, dado que conocen y siguen de cerca su trabajo, los estudiantes que tienen a cargo y las características de la escuela en la que trabajan (INEEd, 2016a). Sin embargo, una parte no menor de estos maestros considera que el director de su escuela no brinda orientaciones adecuadas porque carga con un exceso de tareas y responsabilidades¹⁴⁷.



¹⁴⁷ “[En contraposición al inspector] el director es más cercano, es más cotidiano [...] Pero un director con 24 grupos no puede, no es falta de estar, de prestar atención, de pedir acompañamiento, es imposibilidad real, ¡falta gente adentro de la escuela! Falta gente que acompañe, falta gente para pensar” (Montevideo, maestra) (INEEd, 2016a).

¿Cómo perciben los docentes el rol de los inspectores?

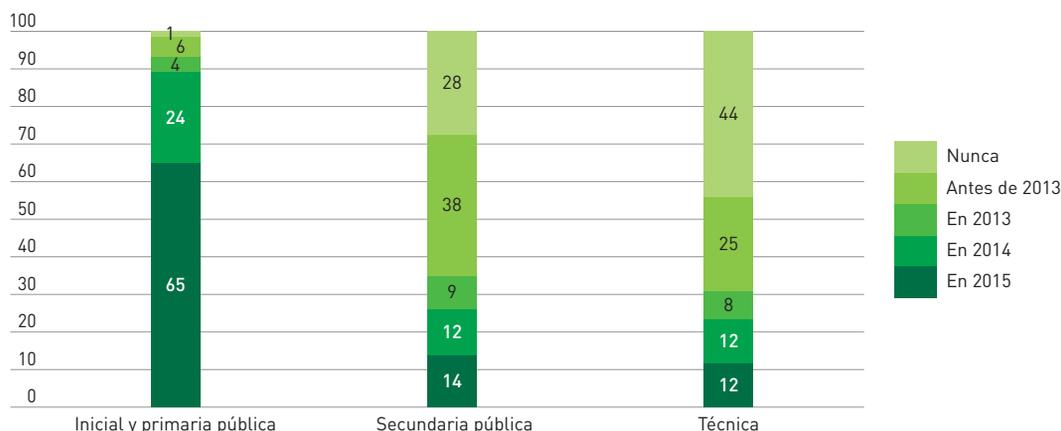
En nuestro sistema educativo la inspección cumple un rol clave en el gobierno territorial y en la gestión de los recursos docentes. Las inspecciones funcionan como nexo entre las autoridades centrales de cada subsistema en Montevideo y los directores y docentes en los centros educativos de todo el país. Constituyen nodos fundamentales en la circulación de la información y en la implementación de las decisiones centrales que conciernen a la organización y el funcionamiento de los centros (Santiago y otros, 2016).

En lo que respecta al asesoramiento y control del trabajo de los docentes, la supervisión del inspector se desarrolla mediante visitas al aula. Según el sistema de inspección vigente en la educación primaria pública, estas visitas deben tener lugar dos veces al año. La primera, de carácter orientador, puede ser sustituida por una instancia de trabajo colectivo o “sala” con todo el equipo docente de la escuela; la segunda, de carácter fiscalizador, es individual y debe realizarse en el aula.

En la educación media, cuyo cuerpo de supervisión es cuantitativamente menor, no está establecido un régimen periódico de visitas. El puntaje que asigna el inspector al docente tras la visita define el puntaje que determina el lugar que ocupará en la lista de prelación de cargos y traslados.

En los hechos, el sistema de supervisión en la educación primaria es mucho más intensivo que en la educación media. Un 65% de los docentes de primaria pública declaró haber recibido visitas de inspección durante 2015, frente a un 14% y un 12% en secundaria pública y técnica, respectivamente. El 28% de los encuestados de secundaria pública y el 44% de técnica afirman nunca haber sido visitados por un inspector (gráfico 3.10).

Gráfico 3.10. Última visita de inspección, por subsistema. En porcentajes. Año 2015



Fuente: Encuesta Nacional Docente 2015 del INEEEd (pregunta: ¿En qué año tuvo su última visita de inspección en el aula?).
Nota: solo se incluye a los docentes de aula (con docencia directa) de la educación pública.

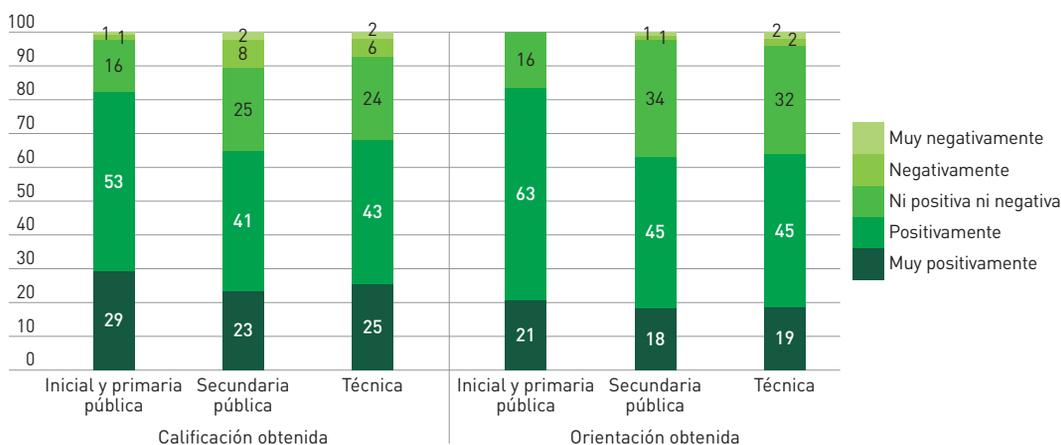
En todos los subsistemas de la ANEP —principalmente en primaria— los docentes consideran positivas la calificación y la orientación recibidas del inspector¹⁴⁸. No obstante,

¹⁴⁸ La encuesta es un instrumento limitado para abordar una temática tan compleja. Simplemente nos ofrece una mirada muy general que indicaría lo bueno de tener inspección ante el posible escenario de no tenerla.

la tercera parte de los docentes de media considera “ni positiva ni negativa” la orientación dada, cuestionando, al menos en parte, la utilidad que representa para muchos de ellos (gráfico 3.11).

Un poco menos de la mitad de los docentes de todos los subsistemas de la ANEP acuerdan con los criterios de la calificación recibida en el último informe de inspección que tuvieron en su carrera docente (gráfico 3.12). Sin embargo, un 20% de los docentes de educación secundaria y técnica valoran negativamente los criterios utilizados en las evaluaciones.

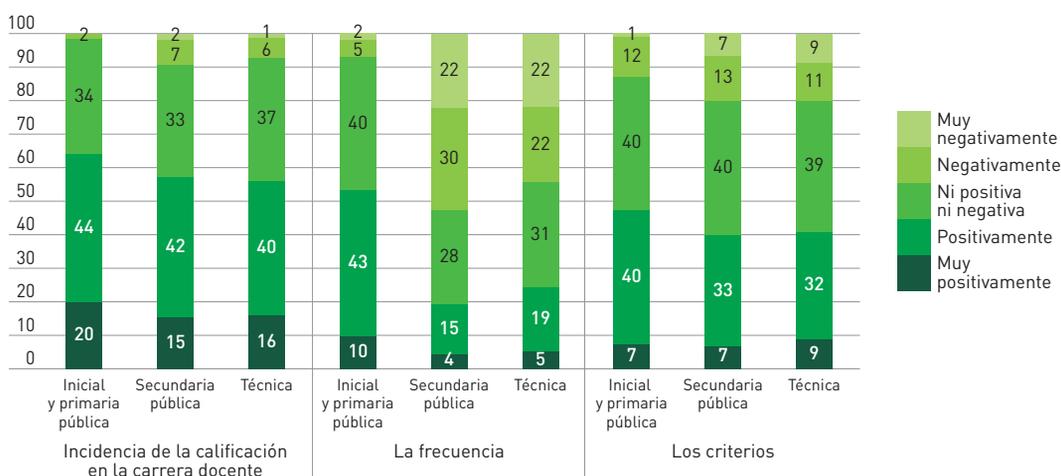
Gráfico 3.11. Opinión de los docentes sobre la calificación y la orientación brindada por el inspector. En porcentajes. Año 2015



Fuente: Encuesta Nacional Docente 2015 del INEE (preguntas: ¿Cómo evalúa la actuación de la inspección en esa última visita, en relación a la calificación obtenida? y ¿Cómo evalúa la actuación de la inspección en esa última visita, en relación a la orientación obtenida?).

Nota: solo se incluye a los docentes de aula (con docencia directa) de educación pública.

Gráfico 3.12. Opinión de los docentes sobre la calificación, la frecuencia y los criterios utilizados por los supervisores, por subsistema y región. En porcentajes. Año 2015



Fuente: Encuesta Nacional Docente 2015 del INEE (preguntas: ¿Cómo cree que incidió en su carrera funcional la calificación de su último informe de inspección? y En términos generales, ¿cómo evalúa usted la modalidad de evaluación de inspección en relación a la frecuencia y los criterios de evaluación?).

Nota: solo se incluye a los docentes de aula (con docencia directa) de educación pública.



Una parte significativa de los docentes considera que existen fuertes tensiones entre las dimensiones formativa y fiscalizadora que realizan los inspectores, y que hay una cantidad excesiva de instancias de evaluación y control¹⁴⁹. Entre los maestros noveles entrevistados algunos evalúan que las visitas de los inspectores son instancias poco formativas, dado que no reciben lineamientos de interés. Consideran que se trata de una instancia de fiscalización que, al orientarse fundamentalmente a asignar una calificación numérica, genera escasa orientación —o, directamente, desorientación— en su planificación y sus prácticas¹⁵⁰. Estos maestros dicen sentirse abrumados por lo que solicita el inspector, y consideran que esas orientaciones no se ajustan a la realidad del aula y los problemas actuales de la enseñanza¹⁵¹. A diferencia de cómo perciben el rol del director, los maestros tienden a ver al inspector como un ser ajeno y por eso consideran que la Junta Calificadora, integrada tanto por el inspector como por el director, es la instancia más adecuada para evaluar su trabajo (INEEd, 2016a).

Según muestra el estudio, algunos inspectores son vistos como profesionales que brindan una mirada objetiva y sugieren métodos de enseñanza para que el docente decida qué aplicar. Los docentes afirman que la calidad de sus aportes depende de cada inspector, ya que no reconocen unidad de criterios pedagógicos entre ellos¹⁵². A diferencia de la contribución del director, al que se percibe cercano pero sobrecargado y con insuficiente margen o capacidad de acción, los inspectores son valorados muy contradictoriamente en su contribución al mejoramiento del desempeño en las aulas y al desarrollo profesional de los docentes. Su vínculo estrecho con las demandas de implementación local de políticas centrales y con la calificación profesional genera tensiones no menores con su rol de seguimiento y asesoramiento individual (INEEd, 2016a).

De este modo, el sistema de acompañamiento al desarrollo profesional y de evaluación del desempeño docente se despliega en un campo de tensiones, entre las lógicas de la carrera docente y de una administración centralizada, las necesidades del contexto local y la realidad compleja que enfrentan los educadores en las aulas. Esta dinámica no necesariamente incentiva el trabajo docente en equipo bajo el liderazgo del director.

¹⁴⁹ “Muchas veces los docentes nos sentimos presionados porque nos tienen... acorralados. No sé, me parece, porque tenemos el concurso, tenemos una nota aparte de la inspectora, viene la directora y te ve” (INEEd, 2016a).

¹⁵⁰ “Y los inspectores... pienso que a mí personalmente, en estos años que he tenido, no he recibido, salvo una vez, una orientación que pueda decir ‘bueno la puedo aplicar y es viable’... a veces siento más que es una fiscalización, un control minucioso por control y no para enriquecer mi práctica educativa” (Montevideo, maestra). “Los maestros de acuerdo al inspector cambian la manera de planificar, cambian las decisiones que toman en el aula [...] todo lo que vos hiciste anteriormente, nada de lo que hiciste estaba bien, no puedo creerlo” (interior, maestro). “Es un tema eso... el inspector te ve un día 45 minutos como mucho y capaz que trabajaste todo el año y justo cuando te vio, la clase estaba en un mal día, a vos justo te dolía la muela y ta, te va mal. Y el informe depende de esa visita. Yo creo que al docente se lo debe evaluar en el día a día, en la clase y con los niños” (interior, maestro) (INEEd, 2016a).

¹⁵¹ Según los entrevistados, los cambios en las orientaciones año a año y los escasos momentos formativos y de discusión obstaculizan las posibilidades de desarrollar la profesión de manera reflexiva (INEEd, 2016a).

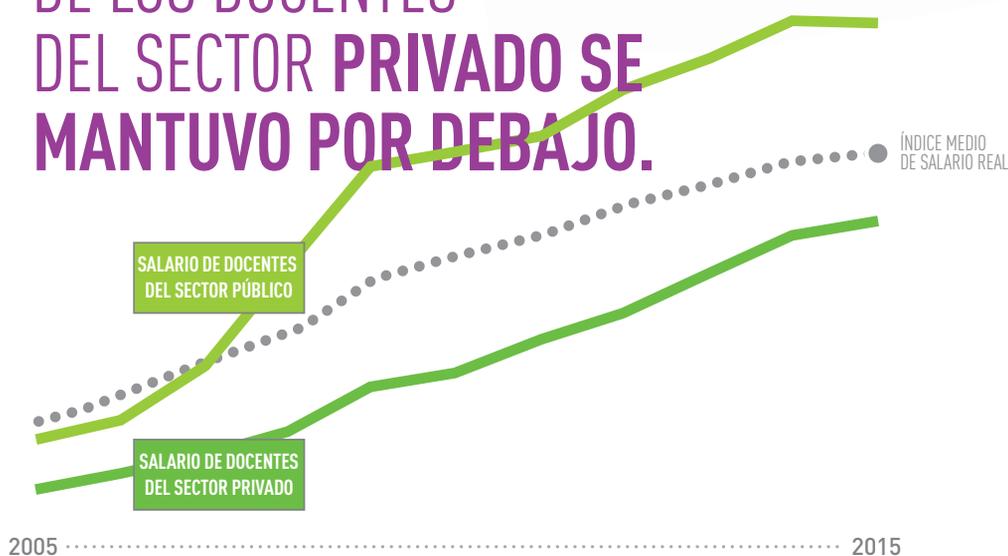
¹⁵² No pocos docentes valoran negativamente a la figura del inspector, en la medida en que son vistos como transmisores de mensajes de las autoridades, que están descontextualizados y que generan el problema de ver luego qué hacen con las indicaciones (INEEd, 2016a).

En los últimos 10 años,

EL SALARIO DE LOS DOCENTES PÚBLICOS MEJORÓ

más que el promedio de salarios de los trabajadores uruguayos.

EN CAMBIO, EL SALARIO DE LOS DOCENTES DEL SECTOR PRIVADO SE MANTUVO POR DEBAJO.



Basado en gráfico 3.13. Evolución del índice medio de salarios real general y de la educación. Años 1997-2015

El reconocimiento y la valoración social de la profesión docente

La valoración social de toda profesión, sea por la vía del reconocimiento económico o por la estima que le brindan los colegas y diversos actores de la sociedad, es un factor clave para atraer nuevos candidatos, motivar a las personas para incrementar sus capacidades y mejorar su desempeño, y para fortalecer la autoestima y el sentido social de su actividad. Difícilmente el sistema educativo pueda emprender los desafíos que enfrenta sin un sólido reconocimiento de las tareas y responsabilidades que pone en manos de sus docentes. En esta ecuación, el salario docente debería ser un estímulo efectivo para promover la elección de la profesión y el buen desempeño en el centro.



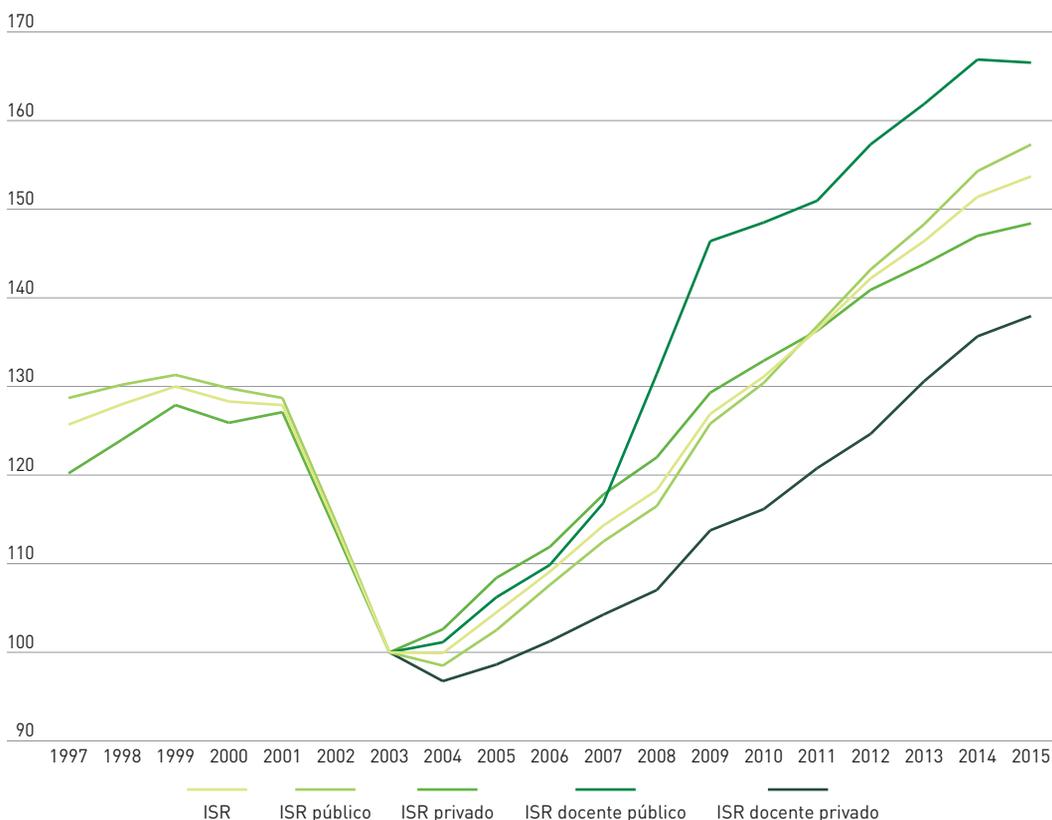
¿Cómo han evolucionado los salarios docentes?

El salario es la primera dimensión que los docentes asocian con la falta de prestigio de su profesión. Esta percepción se mantiene pese a que 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 compra¹⁵³.

Este aumento fue superior al del salario real promedio de la economía (54%, un 4% de promedio anual). Junto con el incremento del presupuesto de la educación del 3% al 4,5% del PIB, los salarios públicos repuntaron y superaron a los privados, dado que estos crecieron a un ritmo inferior (3,3% anual) (gráfico 3.13).

El gráfico muestra la evolución del índice medio de salario real a nivel general y de la educación en particular. En el eje vertical se reportan los valores del índice en base 2003 (2003 es el 100%). En el eje horizontal se muestran los años. Las líneas muestran los distintos índices calculados: índice de salario real, índice de salario real público, índice de salario real privado, índice de salario real docente público e índice de salario real docente privado.

Gráfico 3.13. Evolución del índice medio de salarios real general y de la educación. Años 1997-2015

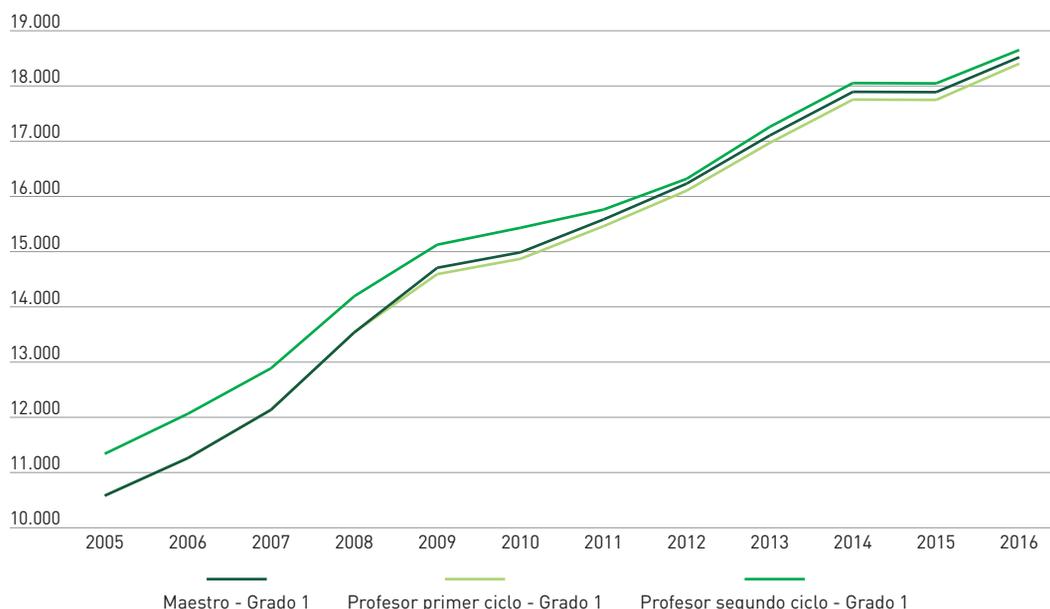


Fuente: rendiciones de cuentas 1997 a 2015, MEF.
Nota: índice medio de salario real: 2003=100.

¹⁵³ En el informe *Los salarios docentes en Uruguay: estructura y evolución reciente* se analiza en detalle la evolución de las remuneraciones y el papel de los incentivos salariales (INEEd, 2016b).

Al analizar el salario base de los docentes¹⁵⁴, si bien se observa que todos los grados han ido aumentando desde el año 2005, los grados mayores experimentaron tasas de crecimiento real superiores a los inferiores, lo que ha generado una leve recuperación de la pirámide salarial¹⁵⁵.

Gráfico 3.14. Evolución de los salarios de maestros de primaria y docentes de educación media. Años 2005-2016



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Área de Estadística y Análisis, Dirección Sectorial de Programación y Presupuesto, ANEP.

Nota: los salarios se expresan a valores constantes con base de 2013. Corresponden a docentes titulados, efectivos, con una carga horaria de 20 horas. Incluye el salario básico más aumentos y partidas de alimentación.

A pesar de que han mejorado sensiblemente los ingresos salariales docentes en la última década, todavía existen diferencias significativas con los de otras ocupaciones técnicas y profesionales similares (INEEd, 2016b). En el transcurso de su carrera los docentes tienen una estructura salarial mucho más plana que los otros profesionales comparados, lo que explica que la diferencia de ingresos al comienzo y al final de la carrera sea relativamente baja.

A nivel internacional, el salario en Uruguay para los docentes de tiempo completo se encuentra bien posicionado respecto de otros países de la región y del promedio de países de la OCDE. Sin embargo, como gran parte de los docentes trabaja a tiempo parcial y su remuneración se basa en las horas de clase, esto genera un nivel salarial inferior al de los otros países.

¹⁵⁴ Excluye los incentivos.

¹⁵⁵ En 2005 el pasaje de grado 1 a grado 4 implicaba una diferencia favorable del 13% en primaria y primer ciclo de secundaria y 11,5% en segundo ciclo. Esta diferencia aumentó a 16% en promedio en todos los ciclos en 2016. La diferencia del pasaje de grado 4 a grado 7 en 2005 era 39% en promedio y pasó a ser 41,7% en 2016 (INEEd, 2016b).

¿Los docentes se sienten reconocidos? ¿Qué confianza tiene la opinión pública en ellos?

Existe un sentimiento bastante generalizado entre los docentes uruguayos respecto de la falta de confianza y de reconocimiento social de la tarea profesional que realizan¹⁵⁶. Se percibe que hay una gran carga de responsabilidad puesta sobre los centros y sobre su trabajo, que no encontraría una correspondencia de reconocimiento y apoyo por parte de la comunidad y de la sociedad en general.

Según la Encuesta Nacional Docente 2015, un alto porcentaje de docentes manifestó no haber tenido ningún tipo de reconocimiento en el correr del año, situación que se expresó con menor intensidad en el sector privado.

El mayor nivel de reconocimiento percibido por los maestros y profesores dentro de la comunidad educativa es por parte de sus estudiantes, seguido por el de sus compañeros y por los directores del centro. Este mayor reconocimiento que sienten los docentes de parte de los alumnos, en relación al resto de la comunidad educativa, parece corresponderse con los datos que arrojó la Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud (ENAJ 2013)¹⁵⁷. El reconocimiento por parte de la inspección alcanza un porcentaje significativo solamente en la educación primaria pública (30%).

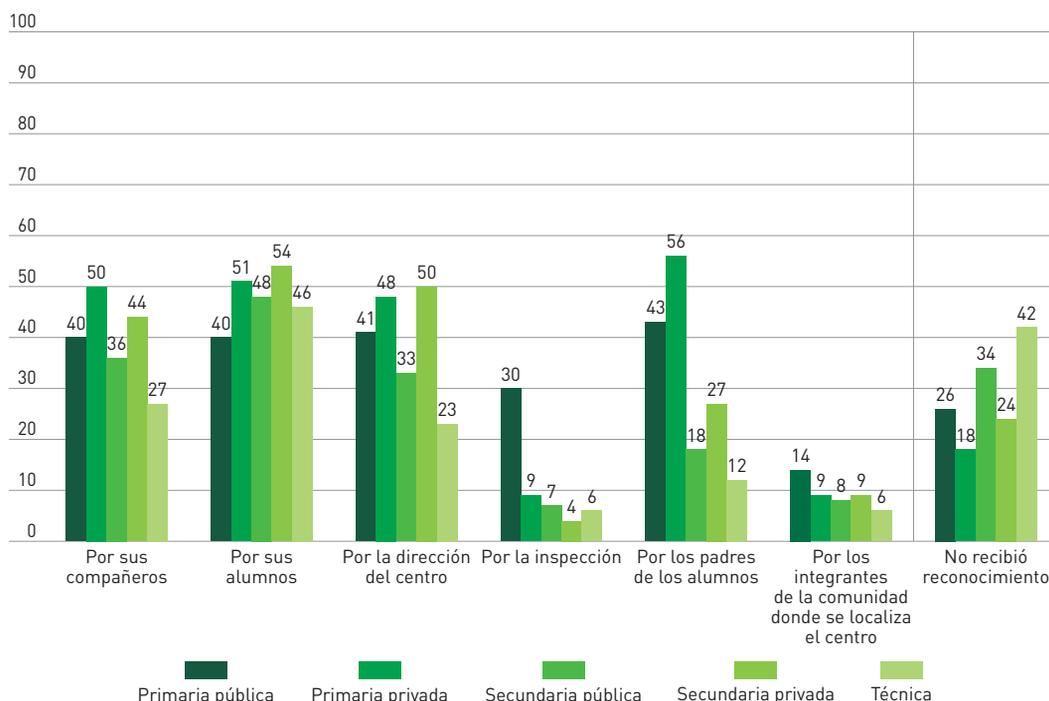
La percepción del reconocimiento de la comunidad es mucho mayor entre los docentes de la educación primaria que los de la educación secundaria y técnica (gráfico 3.15).

Por su parte, la encuesta de Opinión Pública realizada por el INEEd en 2015 revela que la sociedad declara tener confianza en los profesionales de la educación: un 66% de la población uruguaya mayor de 18 años confía en la tarea que realizan los maestros de inicial y primaria, mientras que, en el caso de la educación media, el valor desciende al 47% (gráfico 3.16).

¹⁵⁶ “Estamos cargados de responsabilidad social y, por otro lado, no somos nadie. La imagen está devaluada, hay una ambigüedad de que la educación salva todos los problemas, por tanto, somos culpables de todo lo que está mal y después no se nos ve como un profesional con valor, que lo somos” (Montevideo, maestra). “Antes al maestro se lo veía como un modelo, un referente a seguir. Hoy en día me parece que no, que no es valorado, y esa confianza también está perdida. Como que ellos caen y si tienen que decirte algo que ven que estás haciendo mal te lo dicen y no de la mejor manera” (Montevideo, maestra) (INEEd, 2016a).

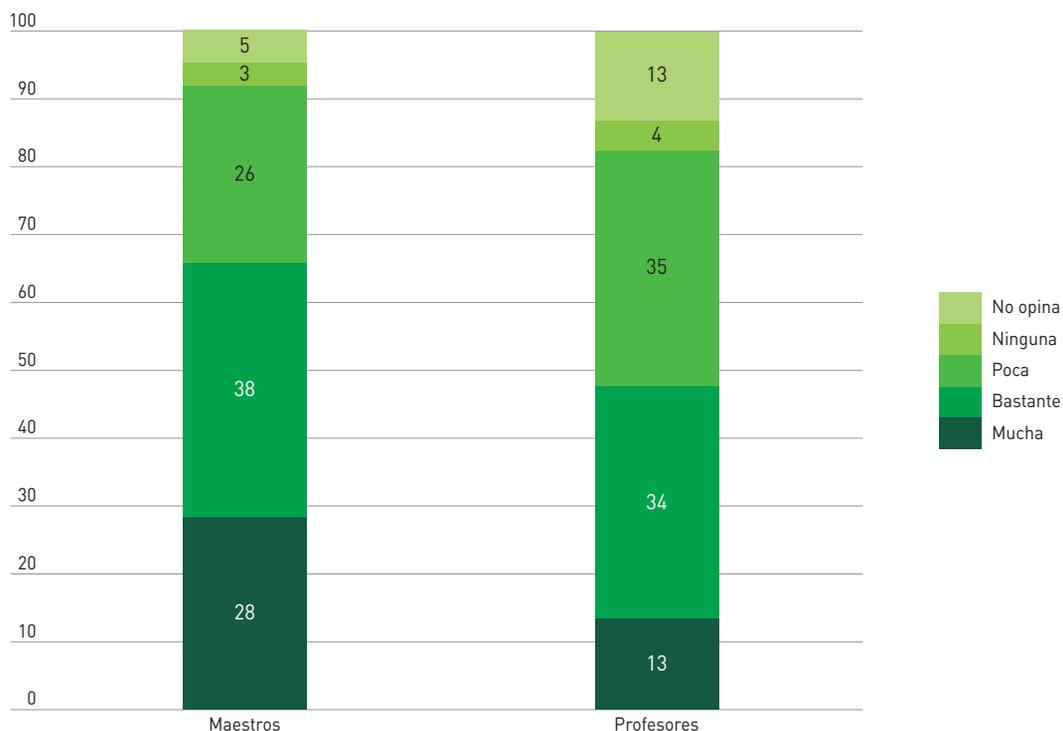
¹⁵⁷ El 52% de los adolescentes y jóvenes consultados por la ENAJ 2013, que estaban o habían cursado educación media, calificaban la preparación, el interés y la dedicación de los profesores con una puntuación alta (8-10), mientras que un 43% le asignaba un puntaje medio (5-7).

Gráfico 3.15. Reconocimiento de la comunidad educativa, por subsistema. En porcentajes. Año 2015



Fuente: Encuesta Nacional Docente 2015 del INEEd (pregunta: ¿Durante este año ha recibido algún tipo de reconocimiento en el centro, por parte de...?).
 Nota: se incluye solo a docentes de aula (con docencia directa).

Gráfico 3.16. Confianza de la opinión pública en los maestros y profesores de educación media. En porcentajes. Año 2015



Fuente: Encuesta de Opinión Pública 2015, INEEd (preguntas: ¿Cuánta confianza le merecen a usted los maestros y maestras de educación primaria? y ¿Cuánta confianza le merecen a usted los profesores y profesoras de educación media?).



Conclusiones

Como se señaló en el comienzo de este capítulo, para contar con más y mejores docentes, competentes y motivados para incrementar sus capacidades como educadores se requiere de una serie de condiciones que incentiven y sustenten el trabajo cotidiano en las aulas y en los centros a lo largo de su carrera profesional. Este complejo entramado de condiciones —objetivas y subjetivas— se construye al menos en tres niveles: a nivel del sistema educativo en su conjunto (mediante políticas que definan las reglas y la asignación de recursos más adecuados), a nivel local (a través de la creación de diversas redes y grupos de apoyo, formación continua y supervisión profesional) y a nivel de cada centro educativo (mediante prácticas de gestión que promuevan el trabajo en equipo, la mejora del desempeño y la reflexión sobre la enseñanza y el aprendizaje) (Vaillant 2013; Vaillant y Marcelo, 2015).

El *Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2014* (INEEd, 2014) constataba la existencia de una sensación de “malestar” y desprestigio entre los docentes uruguayos. Algunas de las fuentes de este sentimiento se vinculan con problemas muy evidentes y tangibles —relevados esquemáticamente en este capítulo— vinculados con la organización del puesto y las condiciones de trabajo, los niveles salariales y las formas en que se evalúa, califica y reconoce su tarea.

Este capítulo, utilizando evidencia actualizada, procuró responder a algunos interrogantes fundamentales respecto de la formación, el trabajo y el desarrollo profesional de los maestros y profesores uruguayos: ¿se dispone de la cantidad de docentes con la formación adecuada que el sistema educativo necesita para responder a los desafíos actuales de la enseñanza?, ¿qué avances y dificultades se presentan respecto de la organización del puesto y las condiciones de trabajo?, ¿qué problemas plantean los docentes sobre la oferta de formación en servicio y sobre el rol que cumplen los directores e inspectores en el acompañamiento y evaluación de su desempeño profesional?, ¿los docentes se sienten adecuadamente remunerados y reconocidos? Estas cuestiones, abordadas a lo largo del capítulo, permiten extraer importantes conclusiones.

A pesar de la expansión en el territorio y de las políticas implementadas por el sistema de formación para atraer y hacer egresar a más docentes, los niveles de formación y titulación siguen siendo preocupantes. Si bien en la última década se ha logrado aumentar el número de estudiantes matriculados, el egreso no se ha visto modificado en igual proporción. La situación más preocupante no es en primaria —que cuenta con el total de sus maestros titulados en el sector público y casi su totalidad en el privado—, sino en educación media, nivel en el que la titulación alcanza a algo más de la mitad en secundaria y menos de la mitad en educación técnica.

Con respecto a la formación inicial que reciben, los docentes identifican fortalezas y debilidades. Destacan, en general, que han recibido preparación profesional en torno al dominio de los contenidos clásicos del programa o de la disciplina a enseñar y su didáctica. En el caso de la educación media, los docentes destacan la fuerte orientación “asignaturista” de la carrera, que encierra la ausencia de una visión más integrada de la realidad del aula. Entre las falencias o debilidades de la formación inicial, la mayoría de los

docentes señalan no haber sido formados en enfoques y metodologías educativas adaptadas a las necesidades de una tarea desarrollada en contextos heterogéneos, con diversidad de alumnos y su multiplicidad de “dificultades de aprendizaje”. Del mismo modo, destacan la escasa formación en competencias para el uso de las TIC como herramientas para estimular el aprendizaje de los estudiantes.

La idea de que se debe asentar el ejercicio profesional docente sobre el dominio de un *stock* delimitado de conocimientos y preceptos y sobre el control jerárquico de su transmisión encuentra límites evidentes frente a los desafíos de las nuevas tecnologías de la información y de la experiencia vital de las nuevas generaciones. Este tipo de dominio no alcanza para movilizar el interés y las energías necesarias que motiven ambientes y procesos de aprendizaje más abiertos, basados en la colaboración, la exploración y la reconstrucción permanente del sentido.

La estructura de cargos en Uruguay es jerárquica, ordenada por escalafones y subescalafones. Los ascensos en la carrera se dan fundamentalmente por los años de antigüedad, por tanto, los aumentos salariales están atados a estos y los incrementos más significativos se producen tras 20 años de carrera. Cuanto menor sea el grado escalafonario de un docente menor probabilidad tendrá de elegir un centro que le sea conveniente y, en el caso de secundaria, será mayor la probabilidad de tener que elegir horas en más de un liceo. La contraparte de ello es que los centros educativos no tienen ningún tipo de injerencia en la elección de sus docentes. Además, la rotación constante de docentes en los centros provoca dificultades para lograr un trabajo en equipo fructífero entre los diferentes integrantes de la comunidad educativa. Esta estructura de reglas y oportunidades constituye un desincentivo a la profesionalización y al fortalecimiento de los criterios pedagógicos de los docentes, y refuerza la autoridad externa frente al trabajo en equipo, la reflexión y la colaboración.

Una clara consecuencia de lo anterior refiere al grado de concentración de horas docentes en un mismo centro educativo. Ello se hace muy evidente en la educación media —donde las formas contractuales refieren a las horas de una disciplina específica— ya que más de la mitad de los docentes trabaja en dos o más centros.

Asimismo, el trabajo docente incluye una diversidad de tareas (planificación y preparación de materiales, coordinación, corrección) que a partir de 1996 el CES ha intentado reconocer mediante las horas pagas para coordinación. De todas formas, esta normativa cuenta con limitaciones que hacen que no todos los profesores puedan disponer de tiempo para trabajar en equipo con sus colegas dentro del centro.

Si bien en promedio los docentes trabajan —contractualmente— menos horas que otros profesionales y técnicos (30 horas semanales contra 37 en el año 2012), se registran en promedio 10 horas semanales adicionales de trabajo que realizan en su casa, frente a media hora semanal para otros profesionales y técnicos.

Podría sostenerse que la forma en que se estructura la carrera, las condiciones de trabajo y los salarios tienden a operar —en muchos casos— como estímulos sistémicos negativos, que generan “desgaste” o “erosión” del compromiso y de las competencias profesionales.



La dispersión de horas, el cargo a tiempo parcial y la falta de remuneración del tiempo que debería dedicarse en el centro para atender otras tareas limitan el desarrollo de la profesionalidad del rol docente.

Con relación a la formación en servicio, la evidencia permite afirmar que los docentes encuentran dificultades que podríamos denominar “estructurales”. Las limitaciones para participar de actividades de formación continua tienen que ver con la superposición con el horario laboral, la falta de incentivos para invertir tiempo y energía en capacitarse, y la accesibilidad de la oferta, vinculada a los costos de la capacitación y a la distancia.

Pese a las dificultades que pueden llegar a tener los directores de los centros por la sobrecarga de trabajo administrativo y de gestión que poseen, los docentes consideran que son competentes en su tarea. Más de la mitad creen que los directores resuelven de buena forma los conflictos y organizan adecuadamente el trabajo, valoración que desciende entre los profesores de la educación media técnica y secundaria pública.

Por otra parte, los docentes plantean con claridad la necesidad de contar con un acompañamiento y evaluación profesional que realice aportes sustantivos a la mejora de los procesos de enseñanza. Consideran que son los directores y los colegas con más experiencia quienes mantienen una relación de mayor cercanía y conocimiento sobre la tarea que realizan.

Con respecto al trabajo de los inspectores, en todos los subsistemas de la ANEP — principalmente en primaria— los docentes consideran positiva la calificación y la orientación recibida por estos. Sin embargo, los maestros noveles plantean que muchas veces las orientaciones de los inspectores se parecen más a una instancia fiscalizadora que orientadora, y que sus sugerencias o consejos pedagógicos generalmente están marcados por la lejanía con la realidad educativa de cada escuela.

El salario docente ha mejorado en los últimos años. No obstante, las remuneraciones continúan estando principalmente determinadas por la antigüedad y basadas casi exclusivamente en el pago de horas de trabajo en el aula. Los incentivos representan una fracción menor del ingreso y no están ligados al desempeño o a la formación continua.

Parece ser una opinión bastante generalizada entre los docentes uruguayos la falta de confianza y reconocimiento social respecto a la tarea que realizan. Se percibe que hay una gran carga de responsabilidad puesta sobre los centros y su trabajo, que no se corresponde con el apoyo de la comunidad y de la sociedad en general. Según los docentes, quienes más expresan su reconocimiento son los propios estudiantes.

Para asumir estos desafíos y avanzar en un proceso de profesionalización y de mayor apoyo y reconocimiento social, las políticas hacia el sector docente para los próximos años requieren de una conceptualización abarcadora, de un marco integrado de planeamiento estratégico y de crecientes ámbitos de coordinación interinstitucional. La creación y actuación del CFE ha sido un paso institucional de gran relevancia en esa dirección. Pero las decisiones de carrera y organización del puesto de trabajo, y de seguimiento y evaluación de la tarea

docente continúan en manos de diferentes consejos desconcentrados. La centralidad de los educadores en cualquier propuesta de mejora de las enseñanzas está quizás exigiendo una estrategia país, que ordene prioridades, genere regulaciones y asigne recursos hacia los diferentes actores —públicos y privados— implicados en esta compleja tarea.



Oferta y demanda de docentes

La insuficiente oferta de docentes titulados frente a los requerimientos de la demanda del sistema educativo constituye un problema de larga data. Hace más de 50 años, el diagnóstico del estado de la educación publicado por la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE) mencionaba como debilidades de la profesión las altas tasas de rezago y deserción y el bajo nivel de titulación de los institutos de formación de docentes (CIDE, 1964). No obstante, el problema de la relación entre oferta y demanda de educadores presenta matices diferenciados entre los distintos niveles del sistema.

Educación primaria: reducción de la matrícula y del promedio de estudiantes por grupo, titulación universal e incipiente déficit de maestros

Como la educación primaria está prácticamente universalizada desde hace varias décadas, el comportamiento de su matrícula se vincula —en forma casi directa— con los cambios demográficos de la sociedad. En los últimos 10 años la matrícula de educación primaria pública urbana se redujo en 59.305 estudiantes, mientras que la privada tuvo un leve aumento (5.882 alumnos). La disminución total del 15% de los estudiantes en las aulas de primaria coincide con el descenso de los nacimientos, producto de la segunda transición demográfica¹⁵⁸.

Pese al descenso en el número de estudiantes de primaria pública, los puestos para maestros de aula aumentaron un 12%¹⁵⁹. Por otra parte, la cantidad de alumnos por grupo bajó, producto de una política orientada a eso¹⁶⁰. En este proceso en el

que la reducción del promedio de alumnos por grupo ha tendido a compensar la caída de matrícula, se presentan problemas recurrentes para cubrir las vacantes docentes que se producen. De parte de la oferta, esto se debe a que, aunque el número de ingresantes a las carreras de formación docente se ha incrementado en los últimos años, el número de egresados disminuyó¹⁶¹. Al no contar con la cantidad suficiente de egresados para cubrir las plazas vacantes en las aulas del nivel, desde el 2010 el CEIP ha recurrido al reintegro de jubilados para cubrir los cargos faltantes que se generan anualmente¹⁶².

Educación media: desafíos de la universalización de la educación media y déficit crónico de docentes titulados

A pesar de las mejoras logradas en materia de acceso y cobertura (ver capítulo 1), falta avanzar aún para universalizar la asistencia a la educación media, lo que requerirá de un incremento significativo de la oferta de docentes titulados.

Dada una mejora de la retención, entre 2006 y 2015 se produjo un aumento del

¹⁵⁸ Se trata de un fenómeno caracterizado por el aumento de la esperanza de vida de las personas, el ingreso de la mujer al mercado de trabajo y el aumento en la cantidad de años de educación de la población.

¹⁵⁹ Debe considerarse que entre 2005 y 2015 se pasó de 104 escuelas de tiempo completo y tiempo extendido a 242, proceso que incrementó —al menos en parte— la demanda de docentes.

¹⁶⁰ Se pasó de 28 estudiantes por grupo en 2006 a 24 en 2015 (datos del Monitor Educativo de Primaria).

¹⁶¹ La tasa de egreso de maestros ha disminuido del 21% en 2006 al 14% en 2015 (elaboración propia a partir de Anuarios del MEC). En 2006 la cantidad de egresados de magisterio fue de 1.344 y en 2015 cayó a 712.

¹⁶² Según la resolución n° 439 del Consejo Directivo Central del 5 de octubre de 2010.



número de estudiantes matriculados en educación media básica (11,6% teniendo en cuenta los estudiantes del CES y el CETH). A su vez, secundaria incrementó el número de grupos (pasó de 3.769 a 4.504) y la cantidad de docentes (de 12.750 a 16.411¹⁶³).

Este proceso de crecimiento durante la última década coexiste con un dato estructural: según la Encuesta Nacional Docente de 2015 solo el 67% de los profesores de secundaria pública posee título. Además, en algunas asignaturas, como Inglés, Matemática y Física, este porcentaje es considerablemente más bajo. Por su parte, la educación secundaria privada también presenta tasas insuficientes de titulación docente (57%).

La baja tasa de titulación de los docentes en actividad obedece a la muy baja tasa de egreso de los profesados públicos, cuya evolución no ha mejorado en la última década. Si bien varios motivos podrían explicar la baja titulación docente en media, se destacan las exigencias y características de una formación inicial que no tiene status universitario, el bajo atractivo del salario y de las condiciones de ejercicio profesional, así como la disminución del reconocimiento social de la profesión.

A los déficits estructurales del sistema formador se suma otro factor relevante que contribuye al insuficiente porcentaje de docentes titulados: cada año muchos profesores bien preparados dejan la actividad de aula para dedicarse a otras tareas dentro del sistema educativo. Muchos profesores titulados abandonan el dictado de clases en secundaria para trabajar en docencia indirecta (adscriptos, programas especiales, cursos especiales), otros buscan

desempeñarse en cargos relacionados con la educación sin ejercer la docencia y otros combinan algunos de estos cargos con unas pocas horas de docencia directa (Pasturino, 2015). Como resultado de esta dinámica, el 46% de los egresados de formación docente no tiene como trabajo principal la enseñanza en aula (ECH 2015).

Eficiencia de las carreras de formación docente

El 32,9% de las personas de hasta 40 años de edad que alguna vez cursaron formación docente —pero no cursan actualmente— no culminó la carrera; sin embargo, son las personas más jóvenes las que menos culminan los estudios. Asumiendo que estas últimas serían las que más recientemente cursaron formación docente, es posible concluir que la evolución del egreso ha ido empeorando a lo largo del tiempo.

Cuadro 3.7. Porcentaje de personas de hasta 40 años de edad que cursaron formación docente y no asisten actualmente, por finalización, según tramos de edad

	18 a 25 años	26 a 30 años	31 a 35 años	36 a 40 años
Finalizó	43,2	62,0	72,1	73,6
No finalizó	56,8	38,0	27,9	26,4
Total	100	100	100	100

Fuente: elaboración propia a partir de la ECH (INE).

La edad promedio de los estudiantes de formación docente es alta: aunque se trata de carreras de 4 años de duración, el 32,9% de los estudiantes tiene más de 30 años. Este alto porcentaje de estudiantes mayores de 30 años se debe a dos factores. En primer lugar, al hecho de que el ingreso se realiza varios años después de finalizar la educación media (en promedio, 4,8 años después) (ANEP, 2015c), lo que muestra que en muchos casos no se trata de una primera opción en la elección profesional. En segundo lugar, a que la cantidad de

¹⁶³ Para este cálculo se excluyeron los docentes de apoyo a la gestión que se comienzan a reportar en el Anuario del MEC de 2015.

años promedio que se utilizan para cursar y alcanzar la titulación excede en mucho el tiempo formalmente previsto, lo que está dando cuenta tanto de dificultades de los estudiantes y de la oferta formativa, como del bajo incentivo que la titulación tiene para insertarse en el mercado de trabajo docente¹⁶⁴.

Estos fenómenos reflejan la ineficacia general del sistema, que no atrae nuevos estudiantes sino hasta luego de que estos han probado otras alternativas de estudio y trabajo, pero tampoco logra tasas relevantes de egreso oportuno¹⁶⁵.

¹⁶⁴ Según datos de la ECH 2015, de aquellas personas que estudiaron magisterio o profesorado y abandonaron los estudios, el 18,6% no aprobó ningún año, el 28,6% solamente primer año, el 35,2% dos años y el 17,3% tres años.

¹⁶⁵ Un estudio realizado por la consultora CIFRA a solicitud de la ANEP mostró que existe un alto nivel de abandono, y que logra egresar en tiempo y forma solo un estudiante de cada diez. Según ese estudio, a cuatro años de iniciados los estudios, los centros logran retener a un tercio de los que se inscribieron (ANEP, 2012c).



©INEEd/Lahore



CAPÍTULO 4 LOS RECURSOS DIRIGIDOS A LA EDUCACIÓN





Introducción

El objetivo de este capítulo es brindar una visión panorámica sobre los recursos asignados a la educación obligatoria en Uruguay y mostrar algunos aspectos clave de su distribución, asignación y utilización. De este modo, el capítulo no analiza la eficiencia¹⁶⁶ ni eficacia de los recursos educativos, sino que procura ofrecer elementos de reflexión respecto de si la magnitud y la forma que adopta el gasto están orientadas a favorecer el cumplimiento del derecho a una educación inclusiva y de calidad para todos. En este marco, se apunta a favorecer la identificación de problemas centrales respecto de esta dimensión y la generación de hipótesis de cambio en el caso de que se consideren necesarias para el logro de los principales objetivos de política educativa que el país se ha planteado.

¿Por qué es importante analizar los recursos dirigidos a la educación?

La Ley General de Educación n° 18.437 consagra el derecho a una educación inclusiva y de calidad de 14 años de duración —desde los 4 años hasta la finalización de la educación media superior— para todos los habitantes del país, y reafirma el rol del Estado como actor clave en la promoción y garantía de ese derecho. Partiendo de estas premisas, el Estado y la sociedad en su conjunto necesitan determinar qué recursos son necesarios para que sea posible garantizar ese derecho. Sin embargo, no existe una definición universal de educación de calidad ni una cuantificación de los recursos necesarios para proveerla a todas las personas.

El gasto en educación es una combinación de recursos públicos y privados, del Estado y de otros agentes (hogares, empresas, organizaciones de la sociedad civil), ya sea porque los actores contribuyen directamente o lo hacen de forma indirecta a través del sistema tributario, pagando sus impuestos (por ejemplo, los hogares) o dejando de cobrarlos (por ejemplo, el Estado cuando establece exoneraciones o créditos tributarios para promover la educación). En este marco, es fundamental considerar todos los recursos que se destinan a la educación, ya que si el enfoque se restringiera a los fondos públicos, se estaría subestimando la cantidad de recursos que el sector recibe. Conocer los recursos que son necesarios para el cumplimiento del derecho a una educación de calidad implica cuestionar si el gasto en educación tiene la magnitud y la forma —en cuanto a su distribución y utilización— para asegurar o favorecer el derecho de las personas a la enseñanza (Guadalupe, 2015). No solo importa la cantidad de recursos necesarios para que las personas puedan ejercer su derecho, sino también saber en qué se los gasta y cómo se utilizan para favorecer el cumplimiento de ese derecho.

¹⁶⁶ No hay actualmente información disponible con la suficiente desagregación como para realizar un análisis de eficiencia del gasto público en educación.

¿Los recursos son suficientes?

Afirmar que los recursos son suficientes o tienen la asignación, distribución y utilización adecuadas para promover el derecho a una educación inclusiva y de calidad para todos supone considerar algún estándar contra el cual compararlos. No obstante, como no existe un acuerdo preciso sobre qué recursos implica una educación de calidad, es necesario emplear otras medidas que ayuden a tener una noción de qué tan cerca se está de esas medidas de referencia. Por ejemplo, se puede observar qué tan cerca se encuentra Uruguay de otros países similares o referentes. También es posible compararse con recomendaciones de organismos internacionales o de la academia. Por otro lado, analizar cómo se distribuyen los recursos (públicos y privados) da cuenta de los compromisos que el Estado tiene con los objetivos de política y de las opciones que la sociedad realiza en un contexto que siempre tiene recursos limitados (ENIA, 2008). Todas estas comparaciones y análisis no permiten afirmar si los recursos son suficientes o no, sino saber qué tan lejos o cerca el país se encuentra de ciertos referentes o prioridades.

Para que los países puedan lograr las metas 2030 de desarrollo sostenible, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, por su sigla en inglés) establece recomendaciones para los indicadores de gasto público dirigido a educación —como el porcentaje del producto interno bruto (PIB)— y de gasto público dirigido a educación como porcentaje del gasto público total. Los valores referenciales que se establecen son entre el 4 y 6% del PIB, y entre el 15 y 20% del gasto público total, y se sugiere que en los países no desarrollados se alcance o supere la cota superior. Para incorporar estas recomendaciones y llevarlas a la práctica, cada país debería tener en cuenta sus particularidades y circunstancias¹⁶⁷.

En Uruguay, como en otros países de América Latina, se ha empleado regularmente la recomendación del 6% del PIB para la educación en la discusión sobre políticas educativas, y este ha sido el referente para varios actores.

El problema con esta referencia es que no tiene una estimación conceptual detrás, ni un contexto en particular, ni una distribución. ¿Qué recursos debería contener ese 6%? ¿Hacia dónde deberían estar dirigidos? ¿Qué debería suceder cuando hay caída del PIB? Estas son algunas de las preguntas que dejan de manifiesto la dificultad de tomar este tipo de meta como referencia. El gasto en educación como porcentaje del PIB intenta aproximarse al esfuerzo financiero que el país realiza en materia educativa en términos de su capacidad económica y mide la proporción de la riqueza producida que hacia allí se dirige. Sin embargo, no brinda referencias —cuantía total, asignación, distribución, estabilidad— efectivas para el cumplimiento de objetivos de política educativa, más allá de mantener un ratio de referencia¹⁶⁸.

¹⁶⁷ En otro de sus documentos, la UNESCO desarrolla la importancia de que cada país realice sus propias estimaciones: "Es imperativo que más allá de las estimaciones de necesidades de gasto, que con valor referencial pueden realizarse a niveles agregados y que sistemáticamente muestran la necesidad de invertir más en educación, cada país desarrolle esfuerzos por determinar cuáles son los costos unitarios (por alumno) mínimos imprescindibles requeridos en diversos contextos y según diferentes necesidades, a partir de lo cual es posible estimar con mucha mayor precisión, robustez y consistencia con los principios de una educación inclusiva, las necesidades nacionales de gasto público en educación" (OREALC/UNESCO, 2007: 67).

¹⁶⁸ Si la inversión en educación se piensa en función del PIB, la determinación de su magnitud estaría totalmente independizada de las necesidades y planes del órgano que la gestiona, ya que el PIB varía de un periodo a otro. La planificación del uso de los recursos en educación no debería estar ligada a variables fuera del control de la autoridad que asume una responsabilidad con ciertos objetivos de política. Si el PIB desciende, ¿el monto total de recursos destinados al pago de remuneraciones debería ir a la baja?



Si bien la evidencia empírica es ambigua respecto a la relación entre los recursos invertidos¹⁶⁹ y los resultados educativos obtenidos, un mayor nivel de recursos no lleva necesariamente a mejores resultados (Hanushek, 2002; Glewwe y otros, 2011). Sin embargo, los recursos sí importan, especialmente cuando se está bajo determinados niveles de gasto en educación (Card y Krueger, 1996; Card y Payne, 2000) o bajo cierto umbral de desarrollo económico (OCDE, 2013a). La cantidad de recursos dirigidos a la educación no asegura mejores resultados, pero sin insumos adecuados no puede llevarse adelante la actividad educativa. La cantidad de recursos es una condición necesaria aunque no suficiente para el logro de ciertos objetivos de política educativa.

En la Encuesta de Opinión Pública del INEED realizada a fines de 2015, un 59% de la población afirmó que el gobierno destina pocos recursos económicos a la educación. La opinión pública consideró que hay que gastar más, pero además expresó en qué cosas habría que hacerlo: construir nuevos centros educativos, reparar o mejorar los existentes, incrementar el equipamiento de los centros, contratar profesionales de apoyo para trabajar en los centros, aumentar el personal de servicio, brindar mayor oferta de formación a los docentes, entregar a los alumnos material didáctico, ampliar o mejorar la alimentación escolar, otorgar becas económicas a alumnos o aumentar el salario de los docentes.

En los siguientes apartados se analiza la dinámica del gasto público y privado en educación durante los últimos años, cuantificando el esfuerzo financiero nacional en términos de la capacidad económica (PIB) y del gasto público y privado. Luego se describe en qué se han invertido esos recursos: se estudia la evolución de la asignación del gasto público en educación a las distintas instituciones vinculadas a educación y cómo se utilizó el presupuesto de la ANEP en remuneraciones, inversiones y gastos de funcionamiento. También se analiza la distribución según niveles educativos de todo el gasto en enseñanza y cómo esto ha acompañado —o no— la evolución del gasto promedio por estudiante. Finalmente, se analiza si hubo mayor gasto en los niños, adolescentes y jóvenes de diferentes sectores sociales.

¹⁶⁹ Se consideran recursos financieros, humanos, infraestructura y materiales.

Dos elementos clave del contexto que pueden afectar los recursos dirigidos a la educación

El desempeño de la economía

El PIB es el indicador del desempeño de la economía en su conjunto: expresa el valor monetario de los bienes y servicios producidos en el país durante un período determinado. A través de este indicador se observa que la economía de Uruguay tuvo un crecimiento destacable entre 2004 y 2013, con una tasa de 5,3% acumulativa anual. Sin embargo, al terminar el 2013 el PIB comenzó a sufrir una desaceleración en su ritmo de aumento: se mantuvo estancado a partir de ese año e incluso cayó levemente entre el 2014 y 2015. Al cierre de este informe, algunas proyecciones nacionales (CINVE, 2016) indicaban que la economía uruguaya crecería en torno al 0,15% en 2016 y 1,27% para el 2017. Según la encuesta de expectativas económicas del Banco Central del Uruguay (BCU)¹⁷⁰, los analistas consultados esperan una variación del PIB en el rango del 0,26 y 0,5% para el 2016 y entre 0,5 y 1,1% para el 2017. Las proyecciones de organismos internacionales como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)¹⁷¹ estimaban un crecimiento de entre 0,6% y 1% para el 2017, y las del Fondo Monetario Internacional (FMI)¹⁷² estimaban un 0,1% para el 2016 y 1,2% para el 2017, lo que indicaría una perspectiva de estancamiento para la economía nacional con una perspectiva de leve recuperación para 2017.

La cantidad de niños, adolescentes y jóvenes en edad de asistir al sistema educativo

Debido a la reducción del número de nacimientos, la población en edad de asistir al sistema educativo comenzó a reducirse a partir de 2005 y continuará haciéndolo en los próximos años, de acuerdo con las proyecciones demográficas del INE (revisión 2013). Entre 2005 y 2015 se redujo la cantidad de niños en edad de asistir a primaria en 39.000, lo que ocasionó una disminución de la matrícula total. De forma similar, esto ocurrirá con los adolescentes de entre 12 y 17 años, que en los próximos 10 años (de 2016 a 2026) descenderán en unos 32.000. Todo esto reducirá las necesidades de “nuevos cupos” en las clases para lograr la cobertura universal en las edades de asistir a la educación media en los próximos años. Las proyecciones de población establecen que la cantidad de personas entre 3 y 17 años para el 2025 será de alrededor de 687.000, mientras que en la actualidad, dentro del mismo rango de edades, los que están asistiendo a la educación son unos 689.000.

De acuerdo a lo anterior, podrían pensarse varios escenarios a futuro: no se requerirán esfuerzos desmedidos en lo que hace a recursos nuevos (por ejemplo, infraestructura, docentes, materiales, etc.) para atender a los niños, adolescentes y jóvenes que estarán en edad de asistir a la educación obligatoria en 2025, porque la cantidad de “cupos” necesarios ya están en su totalidad (la cantidad de niños, adolescentes y jóvenes en edad de asistir a la educación será similar a la matriculada actualmente). Esta situación de “oportunidad” que ofrece la demografía es acompañada por el establecimiento de metas que la ANEP se ha propuesto para el período 2016-2020 asociadas al incremento de la cobertura en 3 años, y del porcentaje de adolescentes de 15, 16 y 17 años matriculados en el sistema educativo¹⁷³. Por lo tanto, dadas las condiciones de cupos y de metas institucionales, podría pensarse que toda la población de la edad o una buena parte de ella estará atendida por el sistema educativo con los recursos disponibles actualmente.

Sin embargo, este escenario no implica que necesariamente se vaya a alcanzar la cobertura total, porque, como se analizó en el capítulo 1, se observan diferencias persistentes —sobre todo socioeconómicas— entre la población que asiste y no asiste al sistema educativo. Si no se trabaja el tema de manera sistemática y planificada, es probable que persistan las brechas de desigualdad que se observan actualmente.

¹⁷⁰ Encuesta de expectativas económicas de noviembre de 2016. Instituciones relevadas: Afap SURA, EQUIPOS, IECON, Itaú y Banco Santander.

¹⁷¹ Proyecciones actualizadas en diciembre de 2016.

¹⁷² Proyecciones actualizadas en octubre de 2016.

¹⁷³ Ver cuadro 1.1. sobre metas de la ANEP relativas al acceso.



La evolución de los recursos públicos y privados dirigidos a la educación

¿Cómo es la provisión y el financiamiento del total de recursos financieros dirigidos a la educación?

Los recursos nacionales dirigidos a la educación son una medida del esfuerzo, en términos económicos, que realiza un país para el logro de ciertos objetivos de política pública. Estos recursos provienen de algún organismo que decide volcarlos a la educación, de allí viene el abordaje de los recursos desde su “financiamiento”. Por otro lado, tienen también un destino específico, lo que supone que hay agentes que efectivamente llevan adelante la prestación del servicio educativo. A los recursos vistos desde esta perspectiva se los denomina “provisión”. Cuando se estudia el primero de estos aspectos corresponde observar el origen de los fondos que sostienen la actividad de referencia, mientras que cuando se analiza el segundo se observa quién realiza la ejecución del servicio. Según sea la naturaleza de los agentes responsables del financiamiento y la provisión, se pueden considerar cuatro categorías de recursos: financiamiento público y prestación pública, financiamiento público y prestación privada, financiamiento privado y prestación privada, y financiamiento privado y prestación pública¹⁷⁴.

En este marco, dentro del financiamiento público hay recursos destinados de forma directa al sector educativo y tributos (aportes, impuestos) que el Estado deja de recaudar voluntariamente para promover la educación. A esto último se le llama “renuncia fiscal dirigida a educación” y es parte del esfuerzo del país hacia el sector, aunque no sea financiamiento público directo¹⁷⁵. Por otra parte, el financiamiento privado incluye los pagos de los hogares a instituciones educativas, los gastos que realizan para compra de materiales educativos o de soporte a la educación (por ejemplo, el transporte), los gastos realizados por las instituciones sin fines de lucro y donaciones de empresas dirigidas a educación¹⁷⁶.

El principal agente público que provee educación formal obligatoria en Uruguay es la ANEP. Los recursos con los que cuenta le son asignados a través de las leyes de presupuesto nacional y de rendición de cuentas, y el balance de ejecución presupuestal. De forma adicional, también puede disponer de los recursos o proventos que perciba por la venta de los bienes o servicios de los distintos consejos de educación y una proporción menor de herencias yacentes, legados y donaciones.

¹⁷⁴ Aunque realizar esta distinción entre financiamiento y provisión es importante para el estudio de los recursos dirigidos a la educación, en este informe se considera como gasto público en educación a todos los recursos financiados por el sector público dirigidos hacia el sector educativo, independientemente de quién sea el prestador. Lo mismo se aplica a los recursos provenientes del sector privado: se consideran los gastos realizados por los hogares, instituciones sin fines de lucro y empresas privadas cuyo destino sea educación. Asimismo, la distinción entre público y privado que se utiliza considera únicamente si el agente es parte del sector público o no, sin entrar en la discusión conceptual desde la perspectiva del derecho o de la filosofía sobre el carácter público o privado de la educación.

¹⁷⁵ Ver artículo “¿Qué es la renuncia fiscal dirigida a educación?”.

¹⁷⁶ Donaciones amparadas por la Ley de Presupuesto Nacional n° 18.834. Existen otras donaciones que no fueron incluidas en este análisis por falta de información.

El cuadro 4.1 muestra la distribución de los recursos en educación correspondientes al año 2015, de acuerdo a la naturaleza del agente —público o privado— en cuanto al financiamiento y la provisión.

Cuadro 4.1. Distribución del esfuerzo financiero total dirigido a educación, según naturaleza del financiamiento y de la prestación. En porcentajes. Año 2015

Financiamiento	Prestación		
	Pública	Privada	Total
Público	(I.a) Financiamiento, prestación pública	(II.a) CAIF	74,4
	65,8	1,9	
	(I.b) Renuncia fiscal, prestación pública	(II.b) Renuncia fiscal, prestación privada	
	0,04	6,7	
Privado	(III.a) Donaciones de empresas a instituciones públicas	(IV.a) Donaciones de empresas a instituciones privadas	25,6
	0,01	0,03	
	(III.b) Gasto de hogares en materiales y servicios de apoyo en educación pública	(IV.b) Gasto de hogares e instituciones sin fines de lucro en instituciones privadas	
	0,8	24,7	
Total	66,7	33,3	100

Fuente: elaboración propia a partir de datos del MEF, el INE, la ANEP, el MEC, la DGI, el BCU, el BPS y Grau (2001: 6).

Si se analiza el cuadro desde la perspectiva de la provisión (columnas) se observa que los servicios educativos de prestación pública (primera columna) se financian con fondos públicos¹⁷⁷ volcados de forma directa (cuadrante I.a) o indirecta a través de la renuncia fiscal (cuadrante I.b), con las donaciones de empresas privadas (cuadrante III.a) y con los gastos que realizan las familias para la compra de materiales y servicios que emplean para poder asistir a la educación pública (cuadrante III.b).

De forma análoga se lee la información sobre la educación de prestación privada (segunda columna) que se financia a través de los pagos que realizan los hogares a las instituciones educativas y otros gastos que tienen —compra de materiales, uniformes o túnicas, libros y servicios de transporte— para que los niños, adolescentes y jóvenes asistan a esas instituciones. Se financia también a través de los gastos de las instituciones sin fines de lucro y las donaciones de empresas (cuadrante IV del cuadro). A su vez, el Estado financia directamente a organizaciones de la sociedad civil para que provean servicios educativos gratuitos, por ejemplo, los Centros de Atención a la Infancia y la Familia (CAIF) (cuadrante II.a), y también de forma indirecta financia actividades de educación privada a través de la exoneración de tributos (cuadrante II.b).

El financiamiento público dirigido a prestaciones públicas es el que tiene mayor peso en el total del esfuerzo financiero hacia la educación, ya que representa dos tercios del total. Aquí se incluyen, fundamentalmente, las rentas generales que ejecutan la ANEP y la Universidad de la República (Udelar). En segundo lugar se encuentran los gastos de hogares

¹⁷⁷ Se incluye el financiamiento que proviene del gobierno independientemente del origen inicial de los fondos, o sea, sin distinguir si proviene de impuestos, préstamos o rentas generales, todo se incluye dentro de financiamiento público.

e instituciones sin fines de lucro destinados a la enseñanza privada, que representan aproximadamente un cuarto del esfuerzo total. En su mayoría son pagos de los hogares a colegios o universidades privadas por concepto de matrículas y cuotas, pero también hay gastos de hogares en clases particulares, cursos sin nivel, gastos en educación por parte de instituciones sin fines de lucro y de los hogares para la compra de insumos y otros servicios (uniformes, túnicas, libros, materiales escolares, transporte escolar).

El 91% de los recursos financieros se canalizan entre instituciones que tienen la misma naturaleza: de financiador público a prestador público y de financiador privado a prestador privado. Hay un 9% de los recursos que tienen financiamiento y prestación cruzada; más del 6% del total corresponde a tributos que el Estado deja de recaudar para favorecer la educación ejecutada por instituciones privadas. Por su parte, los recursos con financiamiento público dirigidos directamente a instituciones privadas a través de programas como los CAIF y el Programa Aulas Comunitarias (PAC) ascienden a casi el 2% del total¹⁷⁸. Estos son gestionados por organizaciones de la sociedad civil, pero con financiamiento del Estado. Con menos de un 1% de participación se encuentran los gastos que realizaron los hogares para la adquisición de materiales y servicios de soporte para que los niños, adolescentes y jóvenes asistan a la educación pública (cuadrante III.b). Finalmente, las donaciones efectivas de empresas a instituciones educativas públicas y privadas y la renuncia fiscal con destino a instituciones públicas de enseñanza tienen el último lugar en la participación de los recursos educativos totales, sumando entre todas menos de un 1%¹⁷⁹.

Considerando únicamente la desagregación según agente de financiamiento en la evolución de las fuentes, la participación del financiamiento público aumentó hasta el 2009 y a partir de ese año se mantuvo oscilante en el entorno de 74-75%¹⁸⁰.

¿Cuál es el esfuerzo nacional, en términos del PIB, por el sector educativo?

Todos los componentes del gasto en educación aumentaron en el período 2005-2015. Para el 2015 el total de recursos dirigidos a la educación representaba un 6,7% del PIB.

El gasto público como porcentaje del PIB tuvo un período de mayor crecimiento hasta el año 2011 y luego una tendencia más estable hasta el 2015. El incremento fue considerable, ya que a lo largo del período creció casi un punto y medio porcentual del PIB. En el 2005 el gobierno se había planteado una meta de 4,5% del PIB para la educación, objetivo que logró en el 2012. A partir de ese año el indicador se mantiene relativamente estable. La referencia del 6% del PIB en recursos públicos para la educación —sugerida por la UNESCO y planteada por el partido de gobierno en su programa preelectoral— aún no ha sido alcanzada. Incluso considerando la renuncia fiscal dentro del esfuerzo del gobierno, la suma de la renuncia fiscal y del gasto público dirigidos a la educación ascendió al 5,1% del PIB en 2015.

¹⁷⁸ Habría que incluir el componente educativo de otros proyectos con formas de gestión similares (por ejemplo, Club de Niños y Centro Juvenil), pero no se dispone de información desagregada.

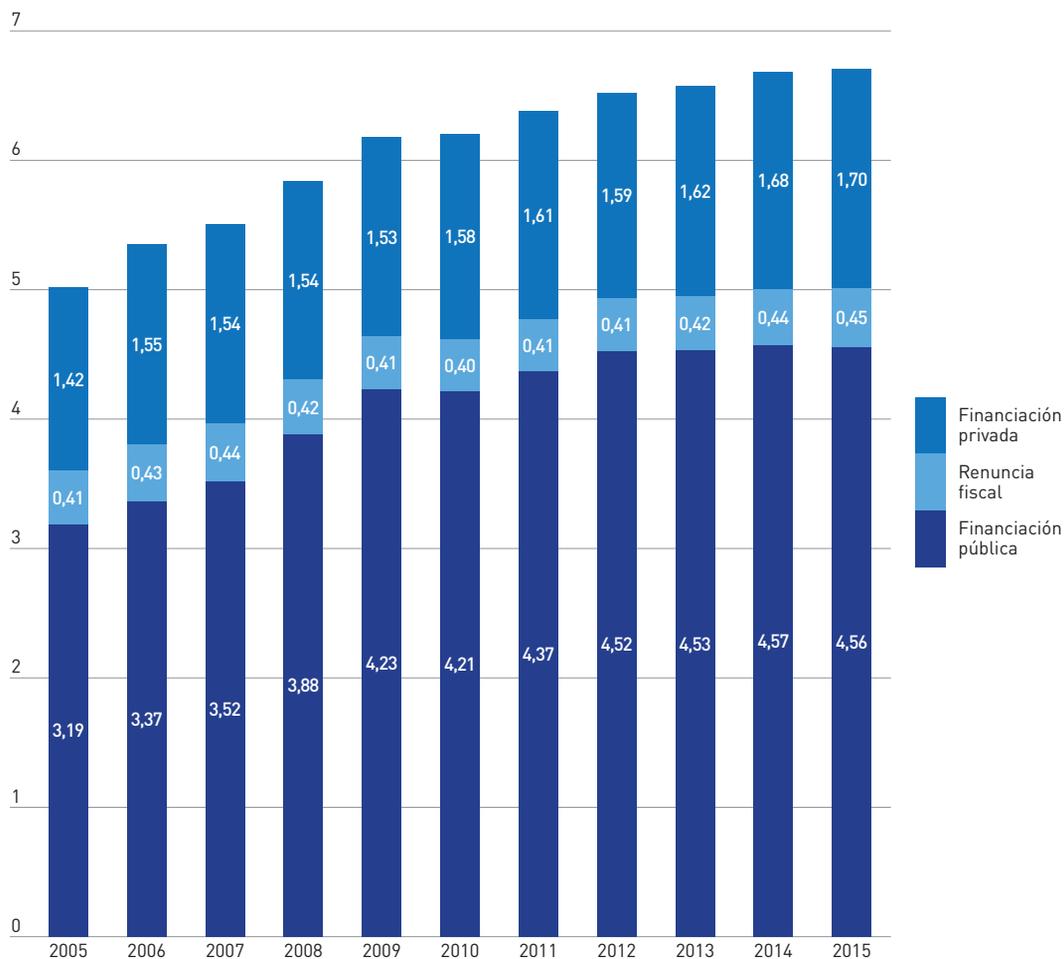
¹⁷⁹ Por ejemplo, dentro de los recursos con los que cuenta la ANEP existen partidas provenientes de donaciones de empresas privadas que financian servicios educativos públicos de forma puntual. Si estas donaciones fueron realizadas por empresas al amparo de la ley n° 18.834, pueden permitir la exoneración de impuestos, lo que termina siendo renuncia fiscal (financiamiento público) para la ejecución de un servicio público.

¹⁸⁰ Ver cuadro A17.1 del anexo 17.



En el gráfico se observa la evolución entre el 2005 y el 2015 de los recursos públicos, privados y la renuncia fiscal, dirigidos a la educación, expresados como porcentaje del PIB. En cada barra (correspondiente a un año) se identifican con los distintos colores la magnitud de los tres componentes del esfuerzo dirigido a educación como porcentaje del PIB.

Gráfico 4.1. Evolución del gasto total en educación como porcentaje del PIB, según financiamiento. Años 2005-2015



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la ANEP, el BCU, el BPS, la DGI, el INE, el MEC y el MEF.

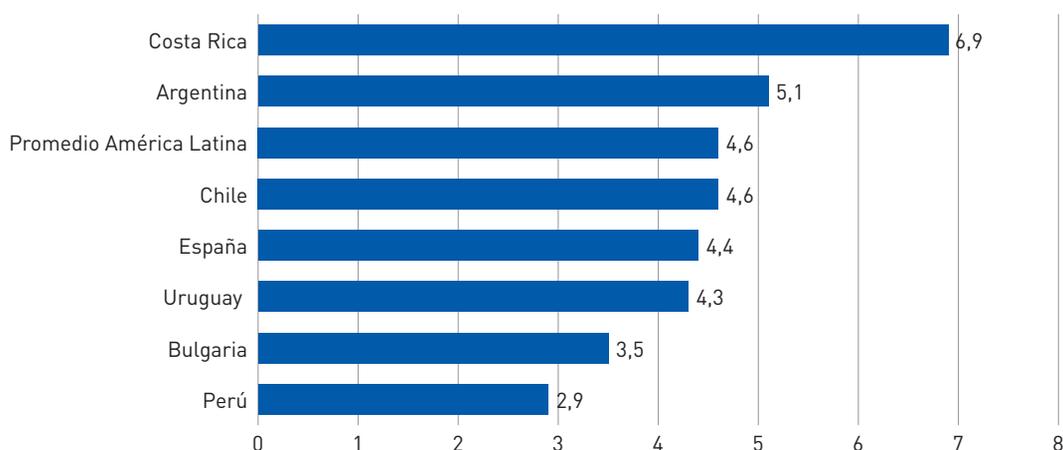
Al analizar la renuncia fiscal por separado, entre el comienzo y el fin del período se verifica un leve aumento (0,04 puntos porcentuales del PIB), aunque con un comportamiento oscilante durante el período considerado. El gasto privado tuvo también ciertas oscilaciones en el período, aunque aumentó en 0,3 puntos porcentuales del PIB entre 2005 y 2015.

Sin embargo, cuando se lo compara con otros países, el gasto público en educación de Uruguay se encuentra por debajo del promedio de América Latina, particularmente de Argentina, Costa Rica y Chile¹⁸¹, y de fuera de la región se encuentra por debajo de España (gráfico 4.2).

¹⁸¹ Hay que considerar que, en el caso de Chile, el financiamiento privado de la educación tiene una gran importancia (INEEd, 2014: 280).



Gráfico 4.2. Gasto público directo en educación formal como porcentaje del PIB, comparación internacional. Año 2012

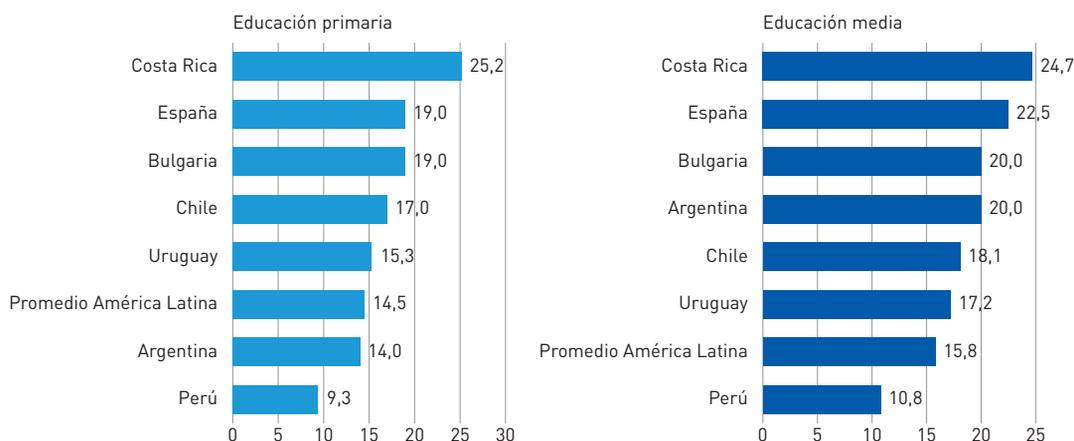


Fuente: elaboración propia a partir de datos del MEF, el BCU y la UNESCO.

Nota 1: el promedio América Latina corresponde al valor promedio simple de los países con información disponible.
 Nota 2: se considera únicamente el gasto público dirigido a educación formal, motivo por el cual el dato no coincide para 2012 con el del gráfico 4.1, en donde se registra un 4,5%.

Sin embargo, utilizar el ratio de gasto en educación como porcentaje del PIB como indicador del esfuerzo que se hace por el sector educativo simplifica demasiado la necesidad de recursos para la educación que un país puede tener¹⁸². Por eso, es conveniente recurrir a un indicador que incorpore tanto la riqueza del país por habitante como la matrícula del sistema educativo: el gasto promedio por estudiante matriculado con relación al PIB per cápita (gráfico 4.3).

Gráfico 4.3. Gasto público en educación promedio por estudiante como porcentaje del PIB per cápita, comparación internacional. Año 2012

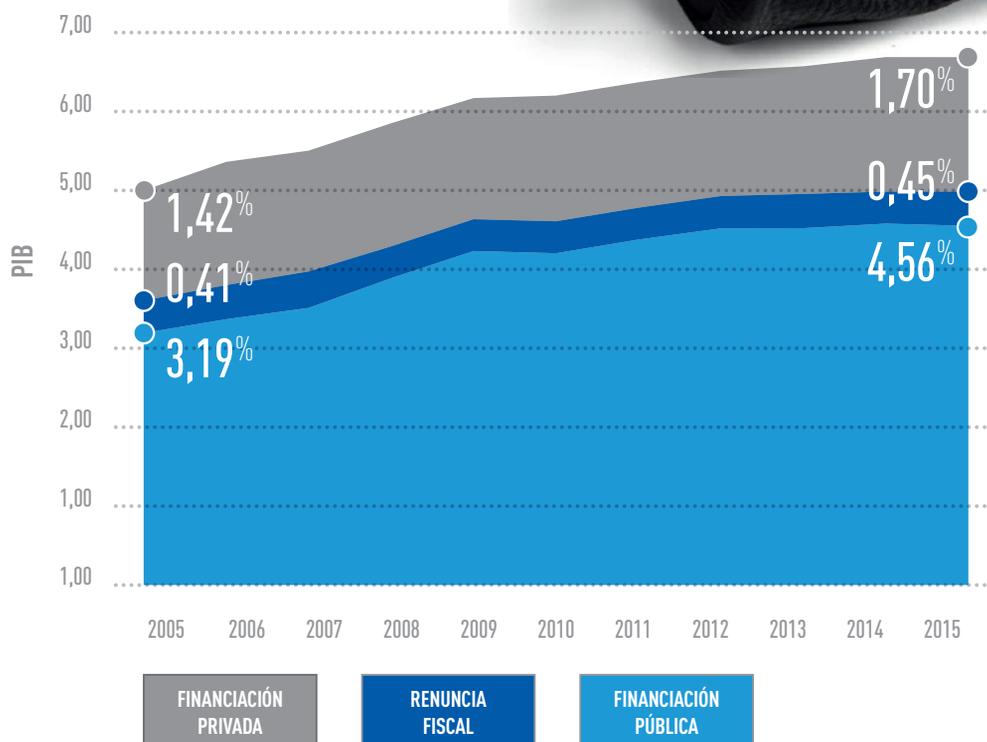


Fuente: elaboración propia a partir de datos de la ANEP, el BCU, el INE, el MEF, la UNESCO, CEIBAL y el MIDES.

¹⁸² La UNESCO plantea que establecer un mínimo universal de esfuerzo público como porcentaje del producto no considera elementos relevantes como el tamaño de la economía, el tamaño relativo de la población a ser atendida o la diversidad de necesidades, como tampoco ayuda a asegurar que el gasto tenga una lógica distinta a los ciclos económicos (OREALC/UNESCO, 2007: 66). Si en la comparación internacional se emplea únicamente el gasto en educación como porcentaje del PIB, se puede estar comparando "esfuerzos económicos" de poblaciones muy diferentes y con sistemas con coberturas muy disímiles. Un país podría estar dedicando menos recursos que otro en términos de su PIB, simplemente porque su sistema educativo no demanda tantos recursos por tener, por ejemplo, menos habitantes en edad escolar que atender. Sin embargo, también pueden dedicarse menos recursos a la educación porque la cantidad de niños, adolescentes y jóvenes que atiende efectivamente el sistema educativo es baja en relación con la población en edad que debería atender el sistema educativo, lo cual indicaría un problema de cobertura. Entonces, para estos dos casos los ratios de gasto sobre el PIB podrían ser similares, pero el primer caso se corresponde a una situación de equilibrio deseable y el segundo no.



El gasto en educación **AUMENTÓ** CONSIDERABLEMENTE entre 2005 y 2015.



Basado en gráfico 4.1. Evolución del gasto total en educación como porcentaje del PIB, según financiamiento. Años 2005-2015

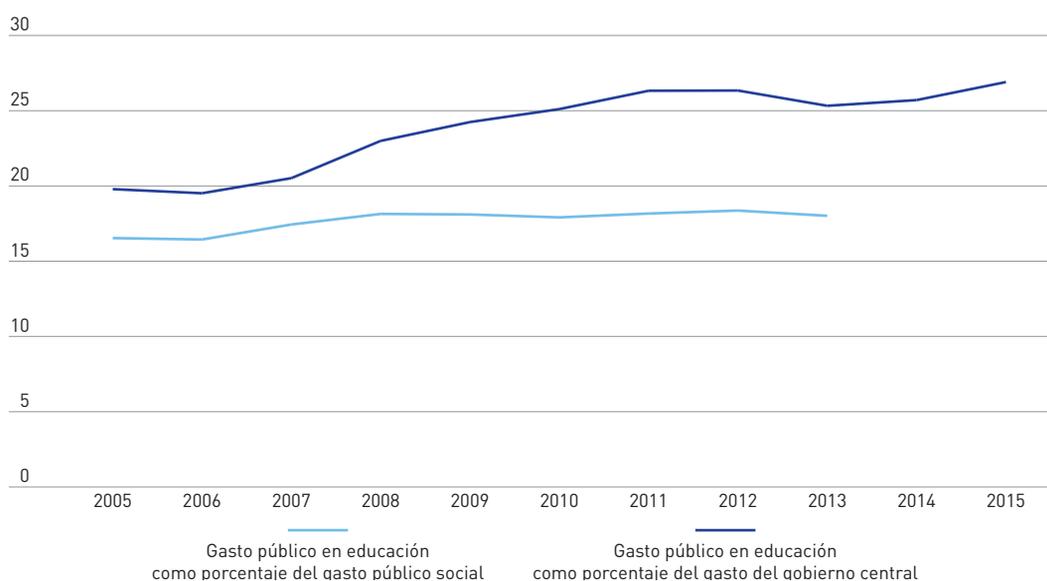
Al considerar el gasto promedio por estudiante con relación al PIB per cápita para educación primaria y media Uruguay mejora su posición respecto al promedio de América Latina, pero se encuentra más rezagado respecto a los países seleccionados de fuera de la región.

¿Cómo es el esfuerzo fiscal en términos del gasto público hacia el sector educativo?

Además de analizar cuánto representa el gasto en educación en el total de recursos de la economía, es importante estudiar qué tan prioritario es para los principales agentes que lo financian: el Estado y los hogares. ¿Qué tanto pesan estos recursos en el total de los gastos de uno y de otro? Para esto se analiza el peso del gasto público en educación sobre el total del gasto público y el peso del gasto de los hogares en educación en el total de los gastos de los hogares.



Gráfico 4.4. Evolución del gasto público dirigido a educación como porcentaje del gasto del gobierno. Años 2005-2015



Fuente: elaboración propia a partir de datos del MEF y el MIDES.

Nota: los datos de la serie de gasto público social son preliminares, al momento de cerrar este informe la metodología de estimación se encontraba en discusión.

Analizar la evolución en el tiempo del ratio de gasto público en educación sobre el total del gasto público¹⁸³ permite ver qué tan estable ha sido la participación de la educación en el total de las expensas gubernamentales. Si bien presentó ciertas oscilaciones en este período, considerando sus extremos hubo un aumento de 7 puntos porcentuales. Entre 2014 y 2015 caen en términos reales tanto el gasto público total como el gasto educativo público, pero la caída del primero fue más grande que la del segundo, por eso el ratio analizado aumenta. Esto quiere decir que entre 2014 y 2015 se mantuvo la prioridad fiscal del gasto público en educación, incluso en un contexto de ajuste presupuestal nacional. Si en lugar del gasto del gobierno central se considera el gasto público social¹⁸⁴, la participación de la educación se mantiene relativamente estable (gráfico 4.4).

El gasto en educación y el total del gasto público social aumentan más o menos de igual forma en el período. Esto muestra que la prioridad financiera que la política pública ha otorgado a la educación en este período entra en un conjunto mayor de prioridades de carácter social (educación, salud, seguridad social y asistencia social).

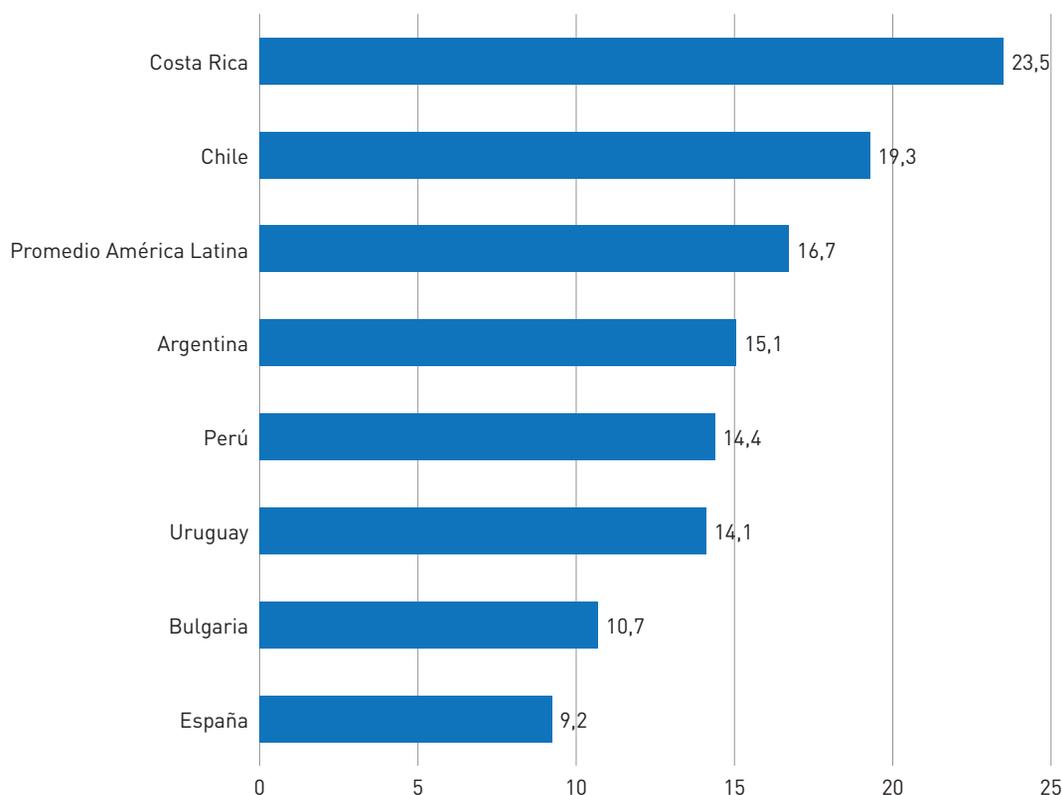
La medida presentada en el gráfico del gasto público total considera el gasto público del gobierno central, excluyendo las transferencias a la seguridad social. Si se considera el gasto público consolidado incluyendo estas últimas, el porcentaje del gasto público que se destina a educación ascendía a 11,7% en 2007 (primer año disponible) y a 13,5% en 2015, mientras que las recomendaciones de la UNESCO están entre 15 y 20%. Si bien estas referencias tienen significativos problemas —como se mencionó previamente—, se las presenta para tener una noción de la situación en la que se encuentra Uruguay.

¹⁸³ Se considera el gasto del gobierno central. No se incluyen los gastos de gobiernos departamentales, las transferencias a la seguridad social ni los certificados de crédito.

¹⁸⁴ Los principales componentes del gasto público social son los recursos públicos dirigidos a la educación, la salud, la seguridad social, la asistencia social, la vivienda y los servicios comunitarios.

Cuando se considera el indicador del gasto público en educación como porcentaje del gasto público total consolidado, en 2012 Uruguay se encontraba por debajo de todos los países seleccionados de América Latina y por encima de los elegidos de fuera de la región en cuanto a la proporción del gasto público total que destinaba a educación (gráfico 4.5).

Gráfico 4.5. Gasto público en educación como porcentaje del gasto total del gobierno, comparación internacional. Año 2012



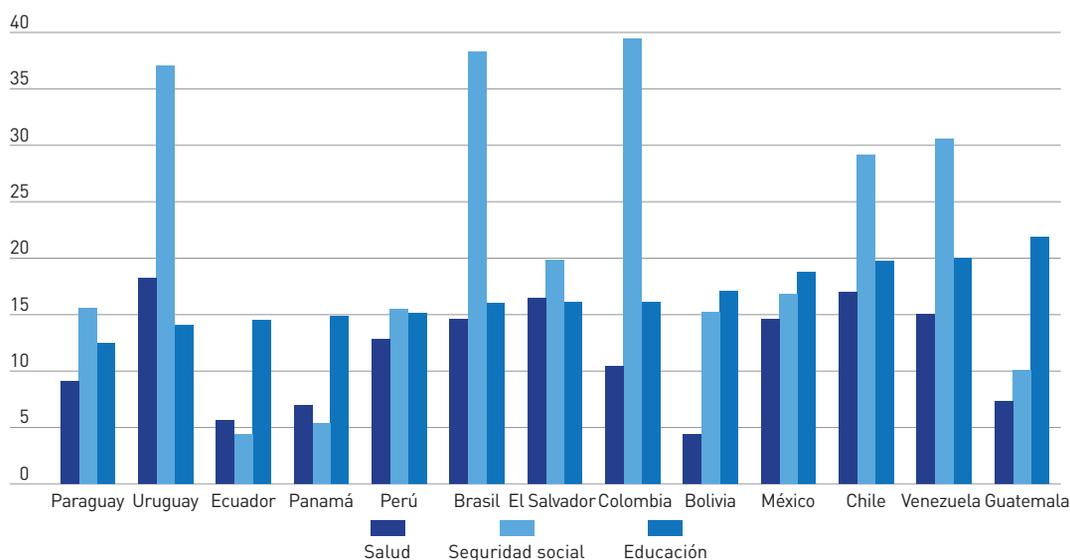
Fuente: elaboración propia a partir de datos del MEF y la UNESCO.

De forma similar a como ocurría con la comparación internacional del gasto en educación como porcentaje del PIB, este indicador no considera la estructura poblacional de cada país. Los países desarrollados suelen tener poblaciones más envejecidas y por eso podrían destinar menos proporción del gasto público a educación en comparación con los países de América Latina, pero más a salud y a seguridad social. Uruguay tiene una estructura poblacional que podría tener más similitudes con la de los países desarrollados que con la de muchos países de América Latina.

Para analizar cómo son las distintas prioridades fiscales en cuanto a los gastos sociales, es necesario comparar la proporción del gasto público que cada país destina a educación, salud y seguridad social. Al año 2012, Uruguay era el que más gastaba en salud y estaba dentro de los tres que más gastaban en seguridad social en la comparación regional. Sin embargo, estaba claramente rezagado en la proporción del gasto que destinaba a educación, lo cual podría ser —en principio— consistente con la estructura etaria de su población. No obstante, se trata de un dato que es preciso tomar en consideración (gráfico 4.6).



Gráfico 4.6. Gasto público social como porcentaje del gasto total del gobierno, comparación regional, según componentes. Año 2012



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la CEPAL y el MEF.

¿Cuánto es el gasto privado en educación con relación al gasto total de los hogares?

El gasto en educación de los hogares uruguayos se calculó considerando las estimaciones de los pagos realizados por los hogares por concepto de matrículas, cuotas y exámenes en instituciones educativas, obtenidos a través de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH)¹⁸⁵.

En el cuadro se presenta la evolución del gasto de los hogares en educación¹⁸⁶ entre 2005 y 2015. En la primera fila se observa el porcentaje del gasto en educación entre el total de los hogares. En la segunda fila se detalla el porcentaje del gasto en educación entre los hogares que gastan en educación.

Cuadro 4.2. Evolución del gasto privado en educación como porcentaje del gasto total de los hogares (a nivel agregado). Años 2005-2015

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Todos los hogares	2,6	2,7	2,5	2,6	2,8	2,8	2,8	2,9	3,0	3,1	3,2
Hogares que gastan en educación	7,5	7,6	7,3	7,4	8,2	8,3	8,3	8,4	8,8	8,9	9,1

Fuente: elaboración propia a partir de datos del INE, la ANEP, el MEC y el BCU.

¹⁸⁵ Todas las estimaciones de gastos de los hogares presentadas se realizaron a partir de la ENIGH 2006, a partir de la cual se construyeron los valores para el resto de la serie empleando como factores de actualización índices de volumen y precios. Para ampliar la metodología de estimación se puede consultar INEE (2014: 362 y 363).

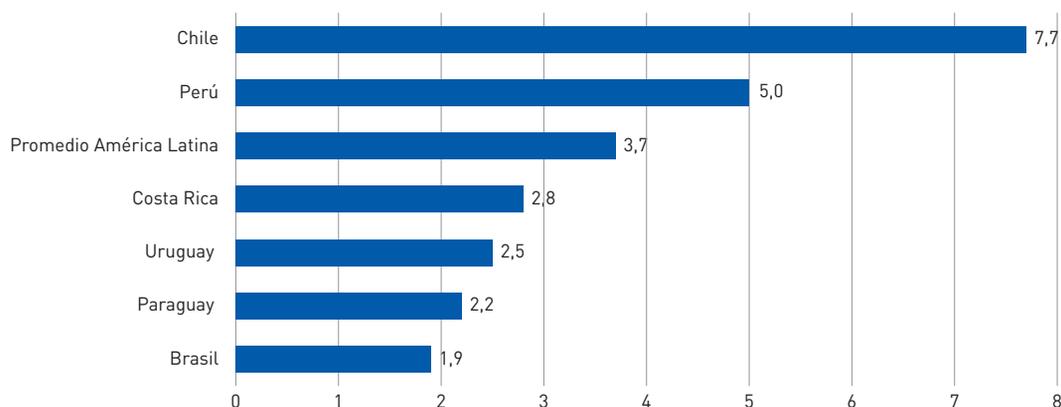
¹⁸⁶ Para este cuadro no se incluyen otros gastos importantes que los hogares realizan para la educación como materiales, libros de texto, transporte para asistir a los centros, vestimenta, campamentos o actividades recreativas vinculadas a la finalización de cursos, entre otros.

Del total de hogares uruguayos, solamente un 20% realizaba pagos a instituciones educativas privadas¹⁸⁷. Estos hogares destinaban en 2015 un 9,1% de su gasto total a la educación¹⁸⁸.

La proporción del gasto de los hogares en su conjunto destinada a educación asciende al 3,2% en 2015 y se incrementó 0,6 puntos porcentuales en los últimos diez años. Si bien aumentaron el gasto en educación y el gasto total de los hogares, el primero lo hizo en mayor medida. El gasto de los hogares en educación creció en promedio cada año del período considerado un 15% nominal, mientras que el gasto total de los hogares lo hizo un 13% nominal¹⁸⁹. Esto se explica, en parte, porque los precios de los servicios educativos privados han aumentado más que el nivel general de precios (INEEd, 2014: 356).

No obstante, una comparación regional sobre el gasto de los hogares en educación (Acerenza y Gandelman, 2016) evidencia que los hogares uruguayos gastan a nivel agregado una proporción menor en educación que algunos de sus países vecinos (gráfico 4.7).

Gráfico 4.7. Gasto privado en educación formal como porcentaje del gasto privado total (hogares a nivel agregado), comparación regional



Fuente: Acerenza y Gandelman (2016).

Nota 1: se consideran los gastos directos en educación privada inicial y primera infancia, primaria, media y terciaria.

Nota 2: los datos corresponden a los siguientes años: Brasil 2008-2009, Chile 2011-2012, Costa Rica 2013, Paraguay 2011-2012 y Perú 2008-2009. Para Uruguay se emplean las estimaciones propias para el 2013.

Nota 3: el porcentaje de Uruguay no coincide con el dato presentado en el cuadro 4.2 porque toma en cuenta solamente el gasto en educación formal.

¿Cuál es el poder de compra de los recursos educativos en Uruguay?

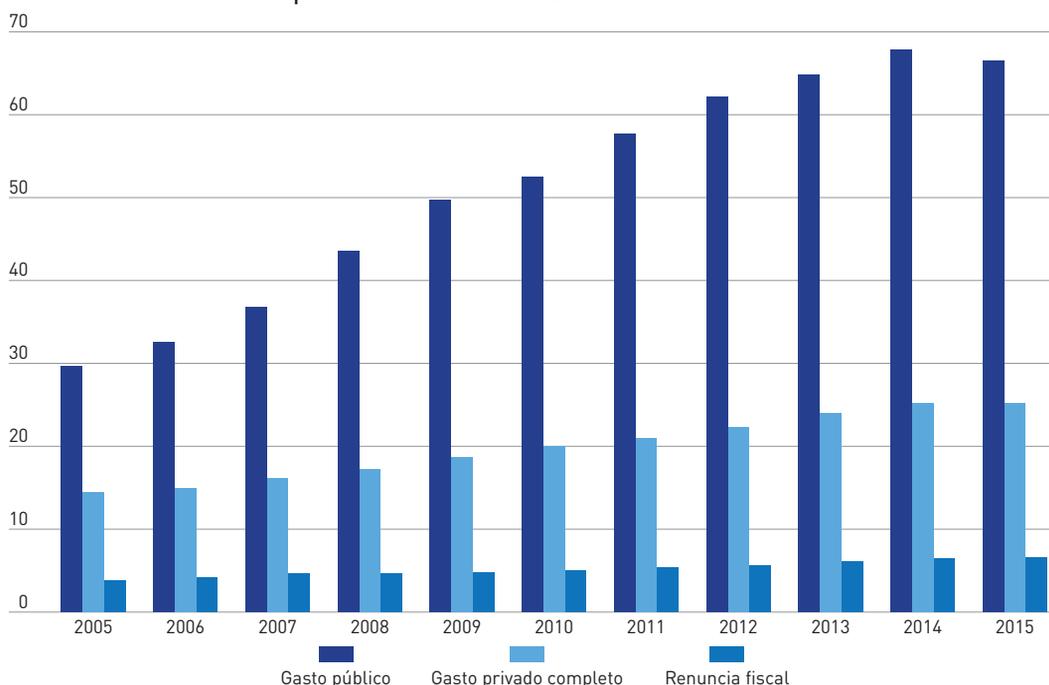
Además del comportamiento de la inversión en educación con relación al PIB (símbolo de esfuerzo) y al peso de estos recursos en el total del gasto público, es necesario analizarlos también en términos absolutos. Al momento de ejecutar los fondos asignados, lo que importa es la cantidad de recursos en términos reales, o sea, lo que pueden “comprar” en materia de insumos (salarios, infraestructuras, materiales, gastos de funcionamiento, etc.) para el desarrollo de las actividades educativas.

¹⁸⁷ Información correspondiente al 2006, año en que se aplicó la ENIGH empleada para realizar las estimaciones.

¹⁸⁸ Estos porcentajes varían si se analizan los hogares según quintil de ingresos. Para el 2006 en el quintil de menores ingresos solamente un 8,5% de los hogares tiene gastos educativos en el sector privado, que representan un 12% en promedio de sus gastos totales. Esto refleja que las familias de menores ingresos que deciden gastar en educación privada realizan un esfuerzo importante para poder hacerlo. Dentro del quintil de mayores ingresos, un 32% de los hogares tenía gastos en educación privada, los que representaban en promedio un 9% del total de sus gastos (estimaciones de elaboración propia a partir de la última ENIGH, año 2006).

¹⁸⁹ Tasas acumulativas anuales.

Gráfico 4.8. Evolución del gasto real público, privado y asociado a la renuncia fiscal dirigido a educación. En millones de pesos constantes. Años 2005-2015



Fuente: elaboración propia a partir de datos del MEF, el INE, la ANEP, el MEC, la DGI y el BPS.

Nota: se expresa la serie en pesos de un año base (en este caso 2015) para estudiarlos en términos de su poder de compra.

Los tres principales componentes de los recursos totales destinados a la educación — en pesos de 2015— aumentaron en el período 2005-2015. El que más creció fue el gasto público —que más que se duplicó—, seguido por el privado —que aumentó un 74%— y, por último, la renuncia fiscal, que creció un 72%. Los tres aumentaron en todos los años considerados, con excepción del gasto público y el privado en el 2015, que decrecieron levemente con relación al 2014.

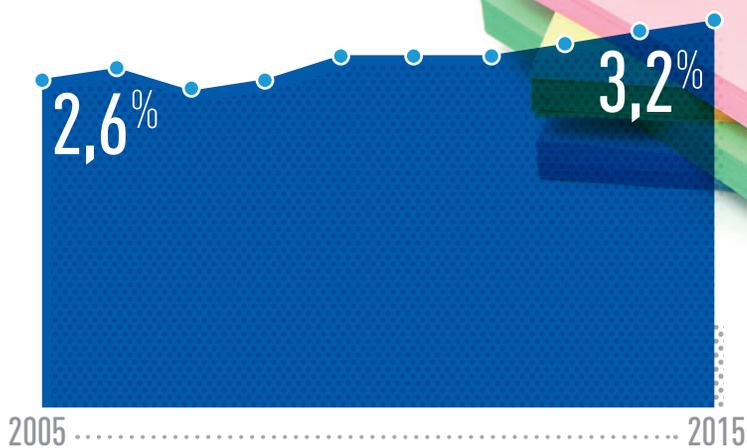
Si se consideran conjuntamente todos los indicadores vinculados al gasto público en educación, se observa una notoria “dinamización” hasta el año 2011: aumentó la participación en el financiamiento de la educación y el gasto público en educación como porcentaje del PIB. Pero a partir de ese año —y en los siguientes— comienza una etapa diferente, marcada por un enlentecimiento y hasta retroceso en los indicadores del gasto público en educación: un enlentecimiento en el gasto público como porcentaje del PIB desde el 2012 y una caída en 2015 respecto de 2014 en términos reales¹⁹⁰.

Entre 2005 y 2015, en los años de crecimiento el gasto público en educación creció; cuando la economía se estancó o cayó el producto, también lo hizo el gasto público en educación¹⁹¹. Pero si bien la educación no quedó excluida del ajuste presupuestal en 2015, su presupuesto cayó menos que el total del gasto público, por lo que aumentó su participación en el total.

¹⁹⁰ Como se verá más adelante, en 2015 también caen los gastos promedio por estudiante.

¹⁹¹ Desde una perspectiva histórica, Azar y Fleitas (2009) encontraron que el gasto público total y social tiene a lo largo del siglo XX un carácter procíclico, o sea, que se movió en la misma dirección que la economía, tendencia que se acentuó a lo largo del período considerado en ese estudio.

Durante los últimos **10 años se incrementó**
el **GASTO DE LOS**
HOGARES EN EDUCACIÓN.



Basado en el cuadro 4.2. Evolución del gasto privado en educación como porcentaje del gasto total de los hogares (a nivel agregado). Años 2005-2015

Distribución y utilización de los recursos dirigidos a la educación

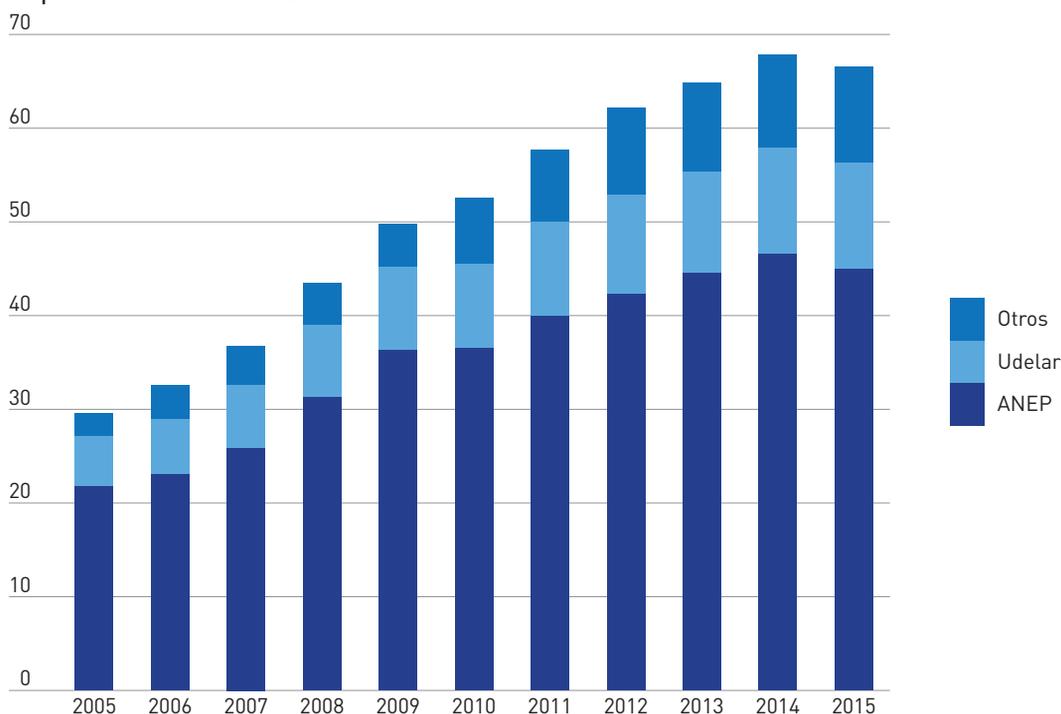
¿Hacia dónde se dirigen los recursos asignados a la educación? Las diferentes alternativas para distribuir los recursos educativos —entre rubros, niveles, sectores, políticas o programas, etc.— naturalmente tienen distinta efectividad en el logro de objetivos de política educativa. La evidencia empírica disponible, en general, es poco concluyente en cuanto a qué combinación de recursos es la más efectiva, fundamentalmente porque está mediada por una gran cantidad de factores contextuales e institucionales. Una pauta de distribución de recursos que resultó exitosa en un determinado país o contexto no necesariamente será trasladable a otro (Glewwe, Patrinos y Orazem, 2007). Teniendo en cuenta esta consideración, en este apartado se describe la evolución de la distribución del gasto público entre instituciones y rubros (inversiones, remuneraciones y gastos de funcionamiento) y del gasto total entre niveles educativos.

¿Cómo se ha distribuido el gasto público en educación entre instituciones?

Dentro del Estado hay distintas instituciones que contribuyen al sistema educativo público, por lo que el gasto público en educación tiene varias fuentes.



Gráfico 4.9. Evolución del gasto público en educación según instituciones ejecutoras, en millones de pesos constantes. Año 2005-2015



Fuente: elaboración propia a partir de datos del MEF y el INE.

Nota: se expresa la serie en pesos de un año base (en este caso 2015) para estudiarlos en términos de su poder de compra.

El principal agente de educación pública es la ANEP, que en 2015 ejecutaba 44.945 millones de pesos, casi un 68% del gasto público en educación. Su participación en el total ha caído en el período (en 2005 era del 73%). Si bien todos los agentes aumentaron el presupuesto real ejecutado, el gasto de las otras instituciones aumentó a una tasa acumulativa anual del 15%, mientras que la ANEP lo hizo al 7,5% y la Udelar al 7,8%. Otras instituciones que destinan recursos a la educación son el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) (que tiene bajo su órbita el Plan CAIF y otros proyectos educativos), el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) (que ha apoyado programas educativos en distintos niveles, como Maestros Comunitarios, Compromiso Educativo, Tránsito Educativo, entre otros), el Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTO) (que apoya el transporte público a estudiantes), el Plan CEIBAL, entre otras¹⁹² (gráfico 4.9).

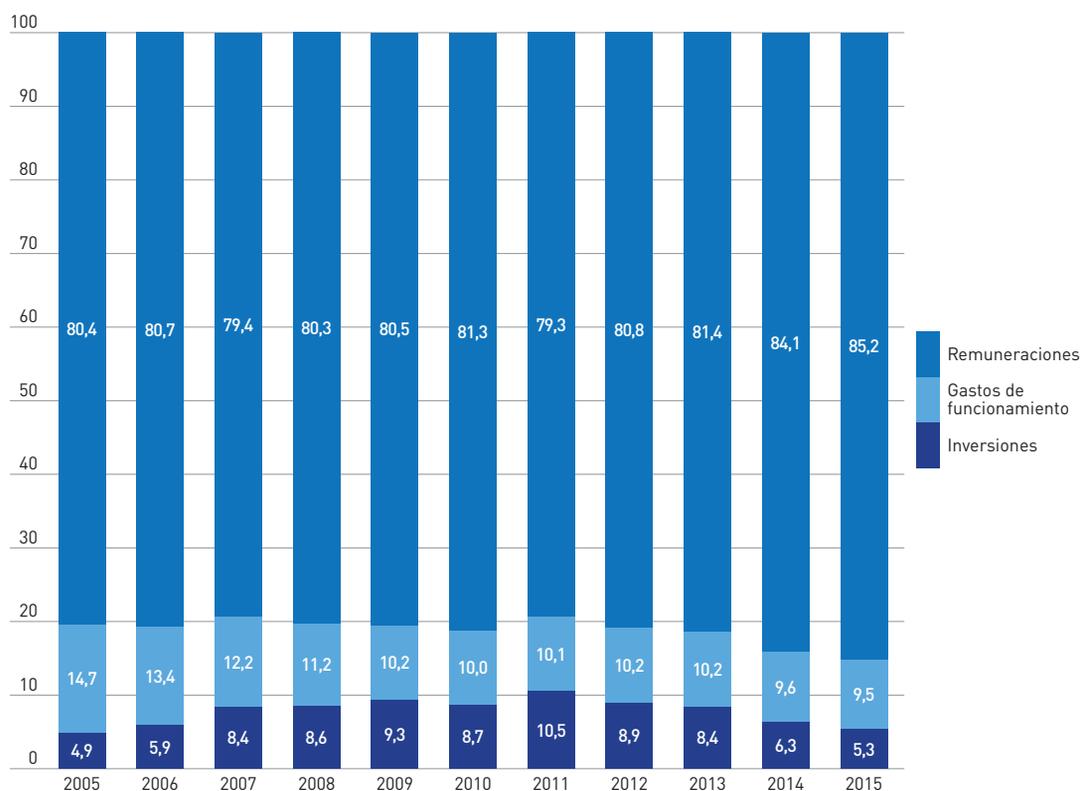
¿Cómo ha sido la utilización del gasto público de la ANEP según rubros?

Los recursos que se asignan a los distintos organismos en el sector público se pueden descomponer según la naturaleza del recurso en remuneraciones, inversiones o gastos de funcionamiento. Las remuneraciones incluyen todo pago realizado por concepto de trabajo personal, sean salarios docentes, administrativos, directivos, etc. Las inversiones son gastos en equipamiento, reparaciones generales, adquisición de tierras e inmuebles, infraestructura y otros. Por su parte, los gastos de funcionamiento se destinan a las adquisiciones de materiales, tanto educativos como administrativos, y suministros (ANEP, 2005b).

¹⁹² Ver cuadro A17.2 en el anexo 17.

El gráfico presenta la evolución de la desagregación del gasto de la ANEP para el período 2005-2015. En cada año se representa el total del presupuesto ejecutado de la ANEP como el 100%, y se diferencia con colores el porcentaje que corresponde a remuneraciones, gastos de funcionamiento o inversiones.

Gráfico 4.10. Evolución de la composición del gasto de la ANEP según rubros (remuneraciones, gastos de funcionamiento e inversiones). En porcentajes. Años 2005-2015



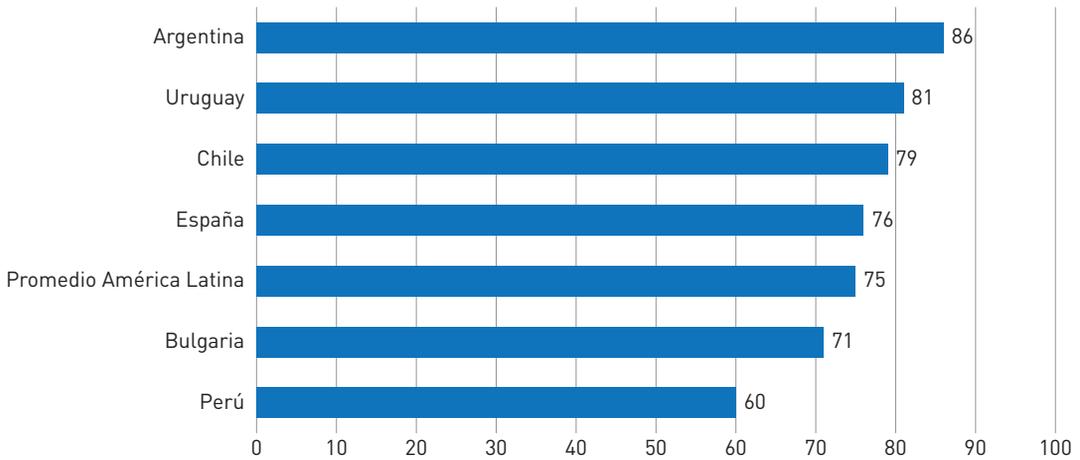
Fuente: elaboración propia a partir de datos del MEF.

Entre 2005 y 2015 todos los rubros crecieron en términos reales: las remuneraciones lo hicieron a una tasa anual del 7,4%, las inversiones al 7,7% y los gastos de funcionamiento al 2,7%. El peso de las remuneraciones creció dentro de la composición del gasto de la ANEP: en 2005 representaba el 80,4% y en el 2015 el 85,2%. Este aumento en la participación se dio en un contexto de incremento del gasto público en educación total entre el 2005 y el 2014, por lo que hasta ese año no solo aumentó la participación, sino también la cantidad. Únicamente entre el 2014 y el 2015 no hubo un aumento del gasto público en educación, ni del gasto de la ANEP; sin embargo, sí aumentaron las remuneraciones de la ANEP en términos reales. En definitiva, las remuneraciones fueron prioridad en un proceso de aumento del gasto público en educación (gráfico 4.10).

En la comparación internacional, Uruguay se encuentra dentro de los países con mayor peso de las remuneraciones en el total del gasto (gráfico 4.11).



Gráfico 4.11. Proporción del gasto público en educación destinado a remuneraciones docentes y no docentes, comparación internacional. En porcentajes. Año 2012



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la UNESCO y el MEF.
 Notas: los datos de Chile corresponden al 2009 y los de Argentina al 2010. Para Uruguay se emplearon los datos de la ANEP.

Las remuneraciones son la mayor parte del gasto de la ANEP, institución que a su vez tiene un peso muy importante en el gasto público en educación (67,6% en 2015). Como el gasto público en educación es la mayor parte de los recursos totales en educación (cuadro 4.1), se puede afirmar que la evolución de las remuneraciones de la ANEP tiene una influencia considerable en la evolución del total general (público y privado), ya que representan un 40% del esfuerzo nacional total en la materia.

En la última década **EL PESO DE LAS REMUNERACIONES CRECIÓ** dentro de la composición del gasto de la ANEP.

Basado en gráfico 4.10. Evolución de la composición del gasto de la ANEP según rubros (remuneraciones, gastos de funcionamiento e inversiones). En porcentajes. Años 2005-2015

Cuando el gasto en remuneraciones docentes es una fracción importante de la dotación de recursos dirigidos a la educación, una forma de aproximarse al análisis sobre heterogeneidad en la asignación del gasto es estudiar cuáles son los criterios de asignación de docentes a los centros educativos¹⁹³.

¿Cómo es la distribución del gasto en educación según los niveles educativos?

La mayor parte de la inversión en educación se dirige a distintos niveles educativos. Un aumento de recursos dirigido hacia un nivel determinado favorecerá la equidad y la consecución de determinados objetivos de política educativa de manera distinta que si se dirige a otro nivel¹⁹⁴.

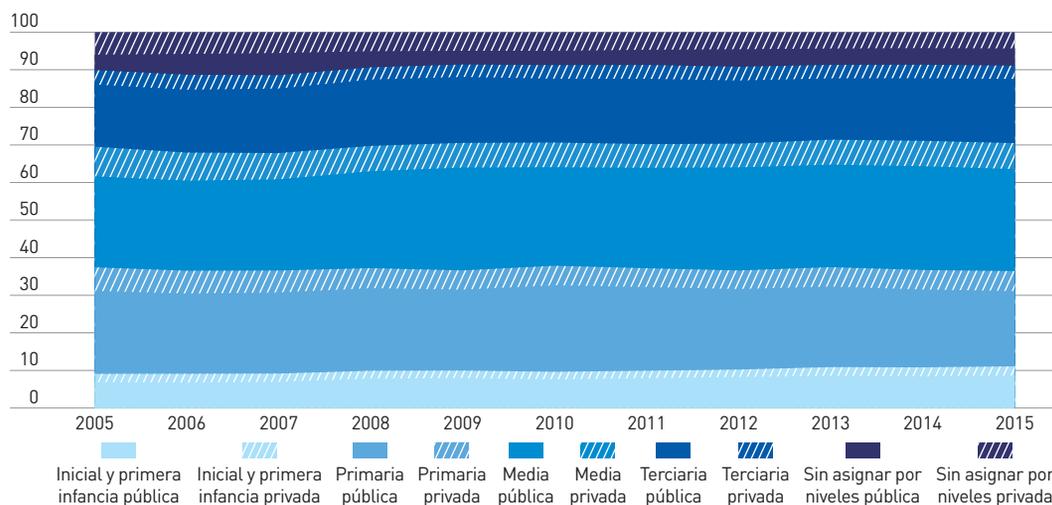
En la distribución del gasto total en educación, el nivel que mayor peso tiene es educación media, seguido por primaria, terciaria, inicial y primera infancia y, por último, la educación sin nivel asociado. Si bien este orden no se modificó en el período, al comparar 2005 y 2015 los recursos destinados a educación inicial y primera infancia y a la educación media aumentaron levemente su participación, en detrimento de los recursos dirigidos a la educación primaria y la educación sin nivel. En inicial y primera infancia el aumento se debe a que ambas fuentes de financiamiento aumentan (aunque la pública más que la privada). En educación primaria ambas fuentes cayeron, mientras que en media la participación pública aumenta y la privada disminuye levemente. En educación terciaria se mantienen ambas fuentes prácticamente sin modificaciones (gráfico 4.12).

¹⁹³ “Si las personas tienen necesidades diferentes, cabría esperar que se requiera docentes con habilidades distintas y, consiguientemente, que los salarios docentes sean diferenciados. Salarios planos o que solo obedezcan a consideraciones ajenas a las necesidades de los estudiantes revelan una asignación de recursos ajena a la preocupación por la equidad y la garantía al derecho a la educación” (Guadalupe, 2015).

¹⁹⁴ Desde una perspectiva económica, la teoría de capital humano de Becker (1964) considera que los aumentos del conocimiento aumentan el producto a través de los incrementos de productividad. Cuantos más años de educación tenga una persona, mayor será su ingreso (Mincer, 1970 y 1974). Bajo este marco, estudios empíricos encuentran que a nivel de la sociedad en su conjunto, aumentos en el nivel educativo de su población generan mayor crecimiento económico (Barro, 1996 y 2001; Sala-i-Martin, Doppelhofer y Miller, 2004, entre otros). Sin embargo, la tasa a la que crecen los beneficios esperados [tanto individuales como los de la sociedad en su conjunto] decrecen a medida que aumenta el nivel educativo, o sea, cada año adicional de educación incrementa el ingreso pero cada vez menos (Psacharopoulos y Patrinos, 2004). En consonancia con los retornos educativos decrecientes, algunos estudios enfocados en la primera infancia encuentran que la inversión en educación en inicial y primera infancia es la más rentable para el crecimiento económico (Heckman, 1999; Heckman y Kautz, 2013; Heckman y Raut, 2013). Desde una perspectiva de equidad, mejora las oportunidades para el desarrollo, especialmente para niños de contextos vulnerables, ya que ayuda a sentar las bases para el desarrollo cognitivo y social, y mejora los logros educativos en los siguientes niveles. En cuanto al gasto en educación primaria, Manzano y Salazar (2009) afirman que en la medida en que el acceso a este nivel esté garantizado de manera universal y sea financiado por un sistema fiscal progresivo, aumentar la inversión en educación primaria implicaría un beneficio neto para las clases más desfavorecidas. En educación media, si bien podría pensarse en un efecto similar por su carácter obligatorio, este no es tan claro, porque la cobertura está aún lejos de la universalización, por lo que incrementar la inversión en los estudiantes matriculados en este nivel podría favorecer solo a los sectores que están “dentro del sistema”. Sin embargo, este efecto se relativiza e incluso se revierte si se consideran los efectos que puede tener una unidad más de recursos en la incorporación de los adolescentes y jóvenes que deberían estar en el sistema pero no lo están, o por retener a los que estaban fuera pero se logró incluir. Desde esta perspectiva, claramente el gasto adicional en educación media es progresivo. El gasto en enseñanza terciaria se puede analizar de forma similar. A este nivel únicamente pueden acceder los egresados de educación media, por lo que el acceso está condicionado por el egreso del nivel anterior, que está aún lejos de la universalidad. Desde la perspectiva del aumento del gasto por estudiante matriculado, el incremento del gasto en este nivel es regresivo, pero si se lo considera desde la perspectiva del gasto adicional para la incorporación de adolescentes y jóvenes que no están matriculados, su naturaleza es progresiva.

El gráfico presenta la evolución de la distribución del gasto, considerando el nivel educativo y la fuente de financiamiento, para el período 2005-2015¹⁹⁵. El gráfico identifica con colores los distintos niveles educativos, y con tramas la naturaleza pública o privada del financiamiento (con rayas los gastos privados y en liso los públicos). En cada año, el total de recursos públicos y privados corresponde al 100%¹⁹⁶.

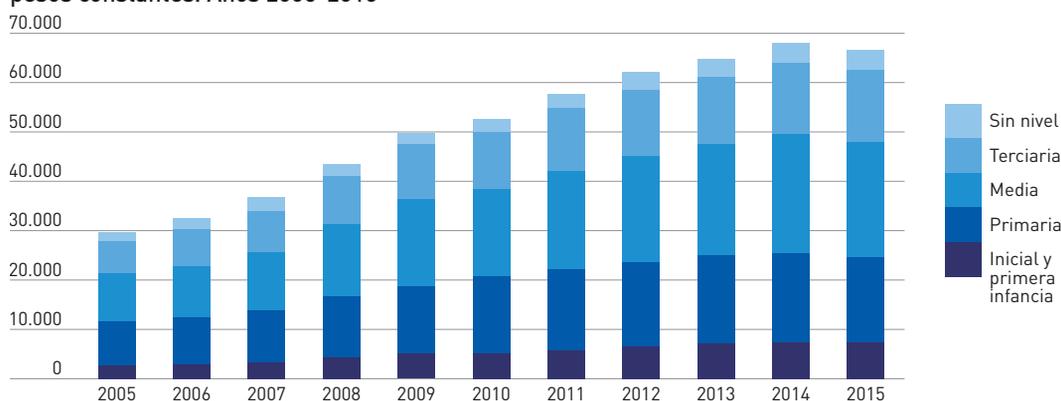
Gráfico 4.12. Distribución del gasto total en educación, según fuente de financiamiento y nivel. Años 2005-2015



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la ANEP, CEIBAL, el INE, el MEC, el MEF y el MIDES.

Nota: se incluye el gasto público total en educación y el gasto de los hogares en educación, que son los que se pueden desagregar por niveles educativos.

Gráfico 4.13. Evolución del gasto público en educación, según nivel educativo, en millones de pesos constantes. Años 2005-2015



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la ANEP, CEIBAL, el INE, el MEC, el MEF y el MIDES.

Nota: pesos constantes del 2015: se expresa la serie en pesos uruguayos de un año base (en este caso 2015) para estudiarlos en términos de su poder de compra.

¹⁹⁵ Para esta desagregación se incluyen solamente los gastos directos del Estado y de los hogares, no se consideran las donaciones, gastos de instituciones sin fines de lucro, la renuncia fiscal ni los gastos de hogares en materiales y servicios conexos, porque no se dispone de su desagregación por niveles educativos.

¹⁹⁶ Si bien los consejos de la ANEP están bastante asociados a niveles educativos, sería necesario realizar algunas desagregaciones adicionales para conocer más cabalmente la distribución del gasto público según niveles educativos, en particular entre inicial y primaria, entre educación media básica y superior de secundaria, y entre educación media básica y superior, terciaria y educación profesional del CETP (no es posible realizar esta desagregación por la complejidad de su oferta educativa; como el 81% de su matrícula se concentra en educación media, todos los recursos se consideraron en este nivel). A su vez, el resto del gasto público en educación por fuera de la ANEP también tiene, en gran parte, un nivel educativo asociado.

Si bien el gasto público en educación aumentó sistemáticamente desde el año 2005 hasta el 2014 —y en 2015 sufrió una leve caída—, la evolución del gasto entre niveles educativos presenta situaciones diversas. El aumento sistemático en el presupuesto se da en todos los niveles educativos hasta el 2014, mientras que disminuye en 2015 para educación primaria y media, y en inicial, educación terciaria y educación sin nivel aumenta (gráfico 4.13).

De todas formas, esta evolución debe ser analizada en función de la matrícula de cada nivel educativo para tener una noción de cómo el gasto ha acompañado (o no) la evolución de la demanda de cada nivel. En el caso de inicial, la matrícula se mantuvo bastante estable en el período 2005-2015, probablemente por la combinación de los efectos de la disminución de los nacimientos y de las políticas de expansión de este nivel. En el caso de educación primaria, la matrícula pública ha descendido sistemáticamente por la caída de la población en edad de asistir a este nivel, la disminución de la repetición y la migración de estudiantes a la educación privada. La educación media tuvo una franca expansión, fundamentalmente por el crecimiento en la matrícula de educación media técnico profesional, que más que compensa la leve caída de secundaria. Dentro de esta última, fue fundamentalmente el bachillerato el que disminuyó su matrícula al considerar los extremos del período, mientras la matrícula de ciclo básico —a pesar del aumento significativo que tuvo hasta el 2011 y una caída posterior— mantiene en 2015 prácticamente el mismo número de estudiantes que en 2005.

¿Cuál es el gasto promedio por estudiante en los sectores público y privado?

El ratio entre el gasto por niveles y la matrícula permite determinar el gasto promedio por estudiante matriculado. A través de este indicador se puede observar si los aumentos o disminuciones en el gasto fueron en la misma dirección y proporción a los incrementos o caídas en la matrícula, si se compensan o se superan.

El gasto promedio por estudiante aumentó durante el período considerado en todos los niveles, tanto en el ámbito público como en el privado, con la excepción del 2015 para el ámbito público. Sin embargo, al considerar los extremos del período, el gasto promedio público en educación primaria y media creció mucho más que el privado, lo cual ayudó a disminuir la brecha estructural entre ellos.

En todo el período, el gasto promedio de inicial y primera infancia y el de primaria en el ámbito público son similares, y el de educación media es mayor a ambos. En el ámbito privado las diferencias entre los distintos niveles son mucho mayores, pero se mantiene siempre el orden inicial y primera infancia, primaria y media.

El gasto promedio por estudiante en inicial y primera infancia tiene un comportamiento similar al comparar el sector privado con los CAIF; sin embargo, en este nivel el gasto por estudiante de la ANEP es muy superior, probablemente por las características de la oferta de cada uno. En el sector privado existen distintas ofertas —especialmente en primera infancia— que constituyen un abanico variado de propuestas, cantidad de horas y costos. La oferta privada incluye, además, todos los niveles y edades previos a primaria, mientras que la ANEP tiene una oferta centrada en 3, 4 y 5 años y mucho más homogénea

en cuanto a horas de clase. Si se realiza la comparación entre la educación inicial privada y el Plan CAIF, la situación es diferente. La propuesta del Plan CAIF ofrece alternativas de servicios que podrían considerarse más equiparables a la educación privada en cuanto a las edades de cobertura, extensión horaria y diversidad de ofertas. La brecha entre el gasto por estudiante en los CAIF (que incluye inicial y primera infancia) y el de educación inicial y primera infancia privada oscila en el período, pero estos se mantienen muy próximos y ambos distantes del gasto por estudiante de la ANEP, que es más cercano al gasto por estudiante de primaria, por la naturaleza de su actividad.

En el cuadro se presenta la evolución del gasto promedio por estudiante. Para cada nivel educativo se presentan las distintas ofertas. En educación primaria y media se incluye el ratio público/privado¹⁹⁷. Si el ratio se acerca al 100% significa que son exactamente iguales, cuanto más pequeño es el ratio más grande es el gasto por estudiante privado con relación al público; si, por el contrario, el ratio es mayor a 100%, esto significa que el gasto promedio público es mayor al privado.

Cuadro 4.3. Gasto real promedio por estudiante matriculado en cada nivel, en los subsistemas público y privado. Años 2005-2015

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Educación inicial y primera infancia											
CAIF			28.497	20.858	16.554	24.268	30.099	37.518	41.189	37.274	36.715
Inicial pública (ANEP)	28.872	30.972	35.270	42.471	48.202	49.912	56.562	61.047	65.264	68.188	66.080
Inicial y primera infancia privada		25.462	26.535	24.582	25.883	27.423	29.886	30.702	38.692	41.146	42.558
Educación primaria											
Primaria pública	27.866	29.792	33.925	41.074	46.804	54.254	58.45	62.068	66.579	68.946	66.838
Primaria privada	52.304	51.638	53.883	54.798	58.682	63.417	65.712	69.218	75.548	78.925	80.284
Ratio público/privado (en porcentaje)	53,3	57,7	63,0	75,0	79,8	85,6	88,9	89,7	88,1	87,4	88,3
Educación media											
Media pública	32.506	35.240	40.351	48.907	57.859	59.064	64.588	69.854	72.716	76.510	73.765
Media privada	86.966	89.633	91.041	94.241	100.218	106.345	109.480	116.290	127.176	133.930	135.881
Ratio público/privado (en porcentaje)	37	39	44	52	58	56	59	60	57	57	54

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la ANEP, el MEC, el MEF, el INE, CEIBAL y el MIDES.

Nota 1: se expresa la serie en pesos uruguayos de un año base (en este caso 2015) para estudiarlos en términos de su poder de compra.

Nota 2: se consideran los gastos en educación de los hogares estimados a través de la ENIGH.

En primaria, el gasto por estudiante es superior en el sector privado que en el público. Sin embargo, la brecha entre ambos tuvo una caída importante al considerar los extremos

¹⁹⁷ Las medidas del gasto por estudiante público y privado no son estrictamente comparables porque incluyen elementos de distinta naturaleza (por ejemplo, el sistema público incluye todos los gastos asociados a la regulación y supervisión). A pesar de ello se realiza la comparación para tener una noción de la magnitud de ambos y sus diferencias (ver artículo "¿Qué entendemos por gasto por estudiante?").

del período, ya que el gasto promedio en el sector público creció a una tasa anual del 8,5%, mientras que el privado lo hizo a una tasa del 4,5% acumulativo anual. La brecha se redujo sistemáticamente hasta 2012 y luego se mantuvo prácticamente estable. El gasto público por estudiante promedio en educación primaria aumentó sistemáticamente hasta el 2014¹⁹⁸, hecho que se refleja en la disminución de los tamaños promedio de los grupos (de 28 a 24 estudiantes por grupo entre el 2006 y el 2015).

En educación media, la brecha entre el gasto por estudiante público y privado cae al considerar los extremos del período, porque el gasto en el ámbito público creció a una tasa acumulativa anual del 9%, mientras que el privado lo hizo a una tasa del 4,5%. Al igual que en primaria, en media pública también aumentó sistemáticamente el gasto por estudiante hasta el 2014, vinculado en parte a la disminución del tamaño de los grupos de secundaria entre el 2005 y 2015.

Para comparar el gasto por estudiante en Uruguay con el de otros países se emplea el gasto por estudiante promedio como porcentaje del PIB per cápita (gráfico 4.3)¹⁹⁹. Uruguay se encuentra por encima del promedio de América Latina, pero por debajo de casi todos los países seleccionados, tanto en primaria como en media. O sea, en el sistema público uruguayo se invierte menos por cada estudiante que en varios de los países seleccionados, incluso considerando la capacidad económica y la cantidad de población.

Como se señaló al comienzo de este capítulo, las proyecciones de población para las edades que deben asistir a la educación obligatoria han caído en los últimos años, lo que ha afectado desde hace ya un tiempo la población objetivo de educación primaria y, a partir de 2012, de educación media básica. Esto abrió una ventana de oportunidad para que con los mismos recursos por estudiante pueda aumentarse la cobertura, es decir, la proporción de adolescentes y jóvenes atendidos. Esto ya viene ocurriendo en educación media, donde aún no es universal la cobertura: su matrícula viene en acenso mientras que la cantidad de adolescentes en edad de asistir disminuyó. De este modo, se incrementaron simultáneamente la cobertura y el gasto promedio por estudiante.

En educación primaria la situación es diferente porque la cobertura ya es universal. Al caer la cantidad de niños en edad de asistir al nivel, la matrícula cae y los mismos recursos se distribuyen entre menos niños, por lo que aumenta el gasto promedio por estudiante. Esta tendencia estructural permite disminuir el tamaño de los grupos (lo que ocurrió en todos los niveles), aumentar e intensificar los recursos docentes por alumno (por ejemplo, mediante docentes de apoyo) o extender la jornada, según sean las necesidades escolares.

No obstante, que estos recursos disponibles se aprovechen para contribuir al cumplimiento del derecho a una educación inclusiva y de calidad está estrechamente ligado a cómo se distribuyen acorde a las necesidades de los distintos estudiantes (Guadalupe, 2015).

¹⁹⁸ Es probable que existan diferencias en el gasto público promedio por estudiante según los distintos tipos de escuela, por sus diferentes extensiones horarias y formas de organización. Sin embargo, no está disponible para el ámbito público información desagregada de los gastos por centro educativo, por lo que únicamente se cuenta con la aproximación del gasto por estudiante del sistema educativo en su conjunto.

¹⁹⁹ Este indicador permite realizar comparaciones del gasto por estudiante considerando la capacidad económica y la población del país.

¿Se destinan más recursos educativos a los niños, adolescentes y jóvenes de algunos grupos o sectores sociales?

Los tamaños de los grupos, los distintos tipos de centros y los docentes de apoyo, ¿se distribuyen según las distintas necesidades? ¿Las diferencias se deben a criterios y políticas de equidad explícitas? Considerando la marcada asociación entre los resultados educativos y el contexto socioeconómico de los estudiantes, la distribución de recursos según contexto se aproxima en buena medida a la distribución según necesidades educativas.

A continuación, se presentan indicadores sobre distribución de los recursos entre centros educativos pertenecientes a los distintos quintiles de contexto sociocultural. Estos resultados dan un indicio sobre la “progresividad” o “regresividad” de los recursos en cuanto a si se asignan a los estudiantes más vulnerables (los que asisten a los centros de los contextos socioeconómicos más bajos), se dirigen a los más favorecidos o tienen una asignación pareja entre los distintos contextos.

Las escuelas urbanas comunes se presentan principalmente en los tres niveles de contexto sociocultural más favorables, mientras que las escuelas aprender se ubican en los más desfavorables. Esto se debe a la existencia de una política explícita por la cual la categoría aprender se asigna a las escuelas de los contextos más bajos. Los maestros de esos centros tienen horas remuneradas para salas docentes de coordinación y planificación y son centros en los que se prioriza la instalación de algunos programas (por ejemplo, Maestros Comunitarios). El costo salarial por estudiante de las escuelas aprender supera en un 10% el de las urbanas comunes (INEEd, 2014 y 2016b). En este caso, las diferencias no provienen del tiempo reglamentario de clase, sino de un mayor ratio de docentes por estudiante y de un salario levemente mayor de los docentes de estas escuelas en relación con los de las urbanas comunes.

Entre 2005 y 2015 hubo un aumento importante de la cantidad de escuelas de tiempo completo: pasaron de 104 a 205. Por otro lado, entre 2013 y 2015 se transformaron 37 escuelas primarias a la modalidad de tiempo extendido. Las escuelas de tiempo completo se ubican en todos los niveles de contexto sociocultural, pero en mayor proporción en los más bajos (73% se ubican en los contextos muy desfavorable, desfavorable y medio). Las escuelas de tiempo extendido, por su parte, se ubican en todos los contextos²⁰⁰ (cuadro 4.4).

Un indicador sobre asignación de recursos humanos es el que identifica la presencia en la escuela de personal especializado adicional al equipo docente de base (maestro de apoyo, asistente social, subdirector o maestro adscripto). Según este indicador, en 2015 el porcentaje de escuelas que tuvo maestro de apoyo presente alcanza el 18,5%, y es mayor su presencia en las escuelas de contextos socioculturales más desfavorables. Este porcentaje disminuye levemente respecto a 2003, en el total y en todos los contextos. La presencia de asistente social en la escuela también tiene un perfil progresivo, ya que aumenta a medida que empeora el contexto sociocultural del centro. Su presencia en la escuela ha aumentado

²⁰⁰ Estas dos modalidades ofrecen mayor tiempo pedagógico diario con jornadas escolares de 7 horas (tiempo extendido) y 7 horas y media (tiempo completo).

en 2015 respecto a 2003 en todos los contextos. Por otro lado, la presencia de subdirector o maestro adscripto también ha aumentado en todos los contextos si se la compara con el año 2003, pero presenta un perfil levemente regresivo, ya que es mayor en el contexto más favorable (cuadro 4.5).

Cuadro 4.4. Distribución de escuelas públicas comunes urbanas según categoría y contexto sociocultural. En porcentajes. Año 2015

Categoría	Muy desfavorable	Desfavorable	Medio	Favorable	Muy favorable	Sin dato	Total
Urbana común		0,3	33,9	36,5	28,6	0,7	100,0
		(1)	(102)	(110)	(86)	(2)	(301)
Aprender	50,4	49,2	0,4				100,0
	(128)	(125)	(1)				(254)
Tiempo completo	22,0	26,8	24,4	14,1	8,8	3,9	100,0
	(45)	(55)	(50)	(29)	(18)	(8)	(205)
Tiempo extendido	8,1	16,2	35,1	16,2	21,6	2,7	100,0
	(3)	(6)	(13)	(6)	(8)	(1)	(37)
Práctica y habilitada de práctica		5,2	17,0	25,9	51,9		100,0
	(0)	(7)	(23)	(35)	(70)		(135)

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

Cuadro 4.5. Porcentaje de escuelas públicas de cada nivel de contexto sociocultural que tienen maestro de apoyo, trabajador social y maestro subdirector o adscripto. Años 2003 y 2015

	Maestro de apoyo		Trabajador social		Maestro subdirector o maestro adscripto	
	2003	2015	2003	2015	2003	2015
Muy desfavorable	30,2	29,5	18,8	42,8	56,0	72,16
Desfavorable	34,6	26,8	12,4	33,1	53,9	77,84
Medio	22,3	15,9	9,5	27,3	44,5	63,49
Favorable	15,4	13,9	6,0	24,1	55,1	75,56
Muy favorable	9,3	6,6	2,1	28,2	66,3	88,46
Diferencia muy favorable-muy desfavorable	-20,9	-23,0	-16,7	-14,6	10,4	16,3
Total	22,3	18,5	12,0	30,8	54,7	75,21

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

Por último, el promedio de alumnos por maestro disminuyó en todos los contextos. Este indicador tenía una distribución igualitaria en el 2003, mientras que en 2015 hay una diferencia a favor de los contextos más desfavorables (ya que tienen menos alumnos por maestro) (cuadro 4.6). En concordancia con esto, para el 2015 las escuelas aprender eran las que tenían tamaños de clase más pequeños, mientras que las escuelas de práctica presentaban los tamaños de clase más grandes (INEEd, 2016c). Esta evolución estaría indicando una redistribución de recursos docentes promedio por estudiante que favorecería a las poblaciones más vulnerables.

Cuadro 4.6. Alumnos por maestro en escuelas públicas urbanas según contexto sociocultural. Años 2003 y 2015

	2003	2015
Muy desfavorable	29	23
Desfavorable	29	23
Medio	29	23
Favorable	29	24
Muy favorable	29	25

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

Con respecto a la educación media, en los cuadros 4.7 y 4.8 se presenta la distribución de algunos indicadores recogidos en el cuestionario de la prueba PISA 2015. Estos indicadores, si bien están contruidos a partir de valoraciones de los directores de los centros educativos, dan una idea de la distribución de recursos en este nivel.

En la mayoría de los casos, las escuelas técnicas presentan una carencia mayor o inadecuación de los recursos en comparación con los liceos públicos²⁰¹. La única excepción es la inadecuada o escasa calidad de la infraestructura física, donde la situación se invierte: es peor en los liceos públicos que en las escuelas técnicas. Por su parte, el ratio de computadoras por estudiante es superior en las escuelas técnicas que en los liceos públicos²⁰².

En el cuadro se presenta el promedio de diferentes indicadores de recursos para los liceos públicos y las escuelas técnicas. Todos los indicadores tienen un rango de 1 a 4, excepto por el ratio de computadoras por estudiante, que va de 0 a 4,8. La última fila indica si la diferencia es o no significativa.

Cuadro 4.7. Diferencia de medias para recursos seleccionados en liceos públicos y escuelas técnicas. Año 2015

Tipo de centro	Indicadores					
	Falta de material didáctico	Inadecuada o escasa calidad de material didáctico	Ratio de computadoras por estudiante	Falta de infraestructura física	Inadecuada o escasa calidad de infraestructura física	Falta de personal docente
Liceos públicos	2,02	1,96	0,25	2,57	2,61	2,32
	(0,01)	(0,01)	(0)	(0,02)	(0,02)	(0,01)
Escuelas técnicas	2,09	2,21	0,47	2,65	2,48	2,46
	(0,03)	(0,03)	(0,02)	(0,03)	(0,03)	(0,03)
Diferencia escuelas técnicas-liceos públicos	0,06*	0,25*	0,21*	0,08*	-0,13*	0,14*

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos de PISA 2015.

Nota: errores estándar entre paréntesis.

* Diferencias significativas al 95% de confianza.

²⁰¹ Estos indicadores surgen de la pregunta al director de la escuela: "Alguna de las siguientes razones, ¿obstaculiza la capacidad de su centro educativo de brindar enseñanza?".

²⁰² El indicador de ratio de alumnos por computadora surge de las preguntas: "Aproximadamente, ¿cuántas computadoras hay disponibles para estos estudiantes con propósitos educativos?" y "En su centro, ¿cuál es el número total de estudiantes de primer grado de bachillerato?".



Al analizar la distribución de recursos por tipo de centro y contexto socioeconómico se constata que, en la mayoría de los casos, la distribución de los recursos tiene un perfil regresivo en los liceos públicos, ya que es superior la falta o inadecuación de recursos en los liceos de contexto más desfavorable. La excepción la cumple el ratio de computadoras por estudiante. En el caso de las escuelas técnicas presentan un carácter regresivo los indicadores de falta de material didáctico, falta de infraestructura física e inadecuada o escasa calidad de la infraestructura física (cuadro 4.8).

Cuadro 4.8. Indicadores de recursos educativos en liceos públicos y escuelas técnicas según contexto socioeconómico de los centros. Año 2015

Tipo de centro y contexto	Indicadores seleccionados					
	Falta de material didáctico	Inadecuada o escasa calidad de material didáctico	Ratio de computadoras por estudiante	Falta de infraestructura física	Inadecuada o escasa calidad de infraestructura física	Falta de personal docente
Liceos públicos - muy desfavorable	2,06	2	0,32	2,62	2,59	2,46
	(0,03)	(0,03)	(0,01)	(0,04)	(0,04)	(0,03)
Liceos públicos - desfavorable	2,15	1,94	0,27	2,49	2,61	2,06
	(0,03)	(0,03)	(0,01)	(0,04)	(0,04)	(0,03)
Liceos públicos - medio	2,15	2	0,2	2,73	2,8	2,5
	(0,03)	(0,03)	(0)	(0,03)	(0,03)	(0,03)
Liceos públicos - favorable	1,79	1,98	0,21	2,38	2,38	2,24
	(0,03)	(0,03)	(0,01)	(0,03)	(0,03)	(0,03)
Liceos públicos: diferencia favorable-muy desfavorable	-0,27*	-0,02	-0,11*	-0,24*	-0,21*	-0,22*
Escuelas técnicas - muy desfavorable	2,11	2,01	0,68	2,93	2,66	2,41
	(0,05)	(0,04)	(0,04)	(0,04)	(0,05)	(0,04)
Escuelas técnicas - desfavorable	2,25	2,18	0,33	2,62	2,62	2,15
	(0,04)	(0,04)	(0,01)	(0,05)	(0,05)	(0,05)
Escuelas técnicas - medio	2,39	2,65	0,15	2,51	2,24	2,41
	(0,08)	(0,06)	(0,01)	(0,09)	(0,07)	(0,09)
Escuelas técnicas - favorable	1,51	2,19	0,57	2,32	2,14	3,08
	(0,05)	(0,08)	(0,02)	(0,07)	(0,07)	(0,06)
Escuelas técnicas: diferencia favorable-muy desfavorable	-0,61*	0,17	-0,11*	-0,61*	-0,52*	0,67*

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos de PISA 2015.

Nota: errores estándar entre paréntesis.

* Diferencias significativas al 95% de confianza.

En resumen, según los datos de PISA 2015, al interior del sector público las escuelas técnicas presentan una situación peor que los liceos públicos en cuanto a la presencia o escasez de recursos. Por otra parte, no parece existir una asignación compensatoria de estos recursos de acuerdo a los indicadores analizados en las escuelas técnicas y los liceos públicos, excepto en el indicador de ratio de computadoras por estudiantes.

Conclusiones

Vinculado con un ciclo de fuerte crecimiento económico, una mejora de la situación fiscal y una mayor atención asignada al gasto público social, se produjo un notorio incremento de los recursos dirigidos a la educación en Uruguay en la década que va de 2005 a 2015. El gasto público en educación aumentó su participación sobre el total del gasto público, lo cual expresa un aumento en la prioridad fiscal dirigida al sector. La prioridad financiera que el Estado ha mantenido en materia educativa entra en un conjunto más grande de prioridades de carácter social (educación, salud, seguridad social y asistencia social).

Durante esa década, el gasto público, privado y la renuncia fiscal dirigidos a la educación aumentaron considerando la capacidad económica del país (PIB), aunque el principal esfuerzo financiero correspondió al sector público (aumentó 1,5%), seguido por el gasto privado (0,2%). Y, aunque el principal peso del financiamiento de la educación recae en el sector público —cuya participación aumentó hasta el 2009 y luego se mantuvo oscilante en torno al 75-76%—, el sector privado tiene un peso que no es despreciable.

De conjunto, todos los indicadores vinculados al gasto público en educación muestran una notoria dinámica de crecimiento hasta el año 2012. Acompañando un cambio del ciclo económico, a partir de fines de 2013 se inició una etapa diferente, marcada por un crecimiento mucho más lento, con algunos retrocesos puntuales en los indicadores del gasto público: un estancamiento del gasto público como porcentaje del PIB desde el 2012 y una caída en 2015 respecto de 2014 en términos reales.

Pese al esfuerzo realizado en materia de crecimiento del gasto público en educación —principal componente del esfuerzo en la materia— Uruguay se mantiene rezagado en la comparación regional y extrarregional del gasto público en educación como porcentaje del PIB. Considerando la capacidad económica del país, la población y la cantidad de estudiantes que el sistema uruguayo atiende, la comparación internacional deja a nuestro país aún rezagado. Sin embargo, esto no ocurre con los demás componentes del gasto público social, ya que Uruguay lidera en la región en relación al porcentaje de gasto público que dirige a salud y seguridad social, explicado en parte por su estructura etaria.

Con respecto al esfuerzo privado, la proporción del gasto de los hogares destinada a educación también aumentó en los últimos diez años. Los hogares de mayores ingresos gastan más que los de menores ingresos, pero el porcentaje que representan los gastos en educación es mayor en los quintiles más bajos²⁰³. Sin embargo, los hogares uruguayos gastan a nivel agregado una proporción menor en educación privada que varios de sus países vecinos.

Por su parte, dentro de una dinámica de crecimiento del gasto en todos los rubros, en este período se incrementó la participación de las remuneraciones en el gasto de la ANEP, la principal ejecutante de recursos públicos para educación. Las remuneraciones tuvieron prioridad en el incremento del gasto, incluso aumentaron en términos reales en los

²⁰³ Esto se verifica si se compara el gasto promedio de aquellos hogares que tienen gastos educativos.

momentos de ajuste fiscal en que todo el resto del gasto público en educación disminuyó. Por eso, en la comparación internacional Uruguay se encuentra dentro de los países con mayor peso de las remuneraciones en el total del gasto.

El gasto promedio por estudiante público creció más que el privado, lo que contribuyó a reducir una parte de la brecha estructural entre ambos. Sin embargo, el comportamiento de las variables que inciden en este comportamiento fue diferente en los distintos niveles. En educación inicial aumentó el gasto por estudiante porque el aumento del gasto fue mayor al de la matrícula. En educación primaria también aumentó el gasto, pero disminuyó la matrícula, lo que incrementó el gasto por estudiante. En educación media el gasto, la matrícula y el gasto promedio crecieron. No obstante, el gasto por estudiante en primaria y media de Uruguay (como porcentaje del PIB per cápita) se encuentra por encima del promedio de América Latina, pero se ubica aún por debajo de algunos países de la región seleccionados para la comparación.

En términos de equidad en la distribución de los recursos, algunos indicadores parecen dar cuenta de la presencia de cierta planificación en educación primaria que tiende a favorecerla: se asignan recursos clave (personal docente, infraestructura, materiales y equipamiento) priorizando a los sectores sociales menos favorecidos. Esta tendencia obedece al carácter universal obligatorio que tuvo la política pública hacia educación primaria desde hace un siglo, frente a políticas de educación media que no tuvieron —salvo más recientemente— una preocupación por la equidad en la distribución y calidad de su oferta.

En síntesis, la cantidad de recursos dirigidos a la educación ha aumentado en forma sostenida desde 2005, pero —marcada por el fin de un ciclo largo de crecimiento— esta dinámica ha cambiado su tendencia en los últimos años. Incrementar la participación del gasto en educación en el total del gasto público será un desafío muy complejo durante los próximos años.

Para cumplir con los desafíos que en la Ley General de Educación se han planteado, en un contexto de enlentecimiento del crecimiento económico —que probablemente dificulte una mayor asignación presupuestal—, la política educativa debería considerar fortalecer los sistemas de planificación en la asignación de los recursos con una mirada estratégica, orientada a cumplir los objetivos esperados.

Las proyecciones de población a atender ofrecen una oportunidad que se debe aprovechar con inteligencia, ya que los estudiantes que ingresarán al sistema en los próximos diez años serán menos de los que son ahora, por lo que, como se mencionó, se abre una ventana de oportunidad en términos de asignación de recursos.

Una vez que el incremento del gasto público en educación se torna más difícil quedan al descubierto una serie de tensiones entre diversos objetivos de política, en el marco de una esperable “puja distributiva” entre actores, subsistemas, rubros (remuneraciones, inversiones y gastos) y criterios pedagógicos. Frente a la disminución de la matrícula en primaria: ¿hay que priorizar la expansión del tiempo pedagógico o continuar disminuyendo el número de estudiantes por grupo? o ¿hay que desplazar esos recursos hacia la cobertura

en inicial y la mejora del puesto de trabajo docente en la educación media o hacia las escuelas que enfrentan mayores dificultades en materia de flujo y aprendizajes? Estas preguntas, entre muchas otras, dan cuenta de que no es ni será posible atender todas las necesidades y demandas al mismo tiempo. Habrá que establecer prioridades. Lidar con las tendencias que presentan los recursos públicos asignados a la educación y su distribución requiere de una estrategia explícita de política pública, fruto de un debate público abierto y de decisiones basadas en evidencias. De otro modo, la atención parcial, asistemática y no coordinada de demandas y necesidades resultará —seguramente— en un escenario de dispersión de recursos, en el cual cualquier objetivo estratégico de política será difícil de alcanzar.

La posibilidad de armonizar un conjunto claro de objetivos de política, en un contexto de crecimiento más lento, supone también la necesidad de realizar mejoras en la eficiencia del gasto y la posibilidad de movilizar recursos en función de la consecución de prioridades estratégicas. Para ello será imprescindible especificar y monitorear los criterios de equidad y pertinencia en la asignación de los recursos, y vincularlos con mayores niveles de planificación, coordinación y gestión de políticas a nivel central y local.

¿Qué se entiende por gasto por estudiante?

El gasto promedio por estudiante puede calcularse para distintos niveles: para el conjunto del sistema educativo, para el sistema público o privado, para un nivel educativo o para un centro. Las formas de cálculo y disponibilidad de información varían según el caso, lo que hace necesario que al realizar estimaciones se especifique claramente de qué se está hablando y, si se realizan comparaciones, se verifique la comparabilidad entre ellas. Esto es de particular relevancia cuando se realizan, por ejemplo, comparaciones con otros países o entre el sector público y el privado a nivel nacional.

Perspectiva de sistema: gasto promedio por estudiante

El gasto promedio por estudiante es un promedio aritmético entre el total de gastos dirigidos al sector educativo, por cada niño o joven matriculado en la educación. Podría decirse que es una medida “administrativa” del gasto promedio ejecutado por estudiante. Se puede considerar para todo el sistema u obtener subindicadores para el ámbito público o privado, para distintos niveles educativos, o alguna combinación de ellos. Por ejemplo, para la educación pública este indicador se puede calcular de la siguiente forma:

$$\text{Gasto público por estudiante}_{\text{nivel}} = \frac{\text{Gasto público}_{\text{nivel}}}{\text{Matrícula pública}_{\text{nivel}}}$$

En el denominador se emplea la matrícula de estudiantes asociada al nivel o niveles que se desean estudiar. Por ejemplo, podría querer analizarse el gasto por estudiante en educación secundaria pública y en ese caso se debería considerar la matrícula de ciclo básico y bachillerato del CES. Si el objetivo fuera estudiar el gasto por estudiante de educación media pública habría que considerar la matrícula del CES y, además, la de educación media básica y superior del CETP.

Para definir cuál es el numerador hay que responder a la pregunta sobre cuáles son los gastos que se corresponden al nivel educativo y ámbito (público o privado) que se desea estudiar. A partir de aquí, se abren alternativas de cálculo según el objetivo y disponibilidad de información.

Decisión 1: ¿los gastos de qué instituciones se incluyen?

Para el ámbito público, una alternativa implica considerar el total del gasto público en educación dirigido a un determinado nivel educativo (o varios), incluyendo todo lo que esté relacionado con dicho nivel, por ejemplo, gastos ejecutados desde la ANEP, pero también desde otros organismos distintos que tienen el objetivo de favorecer la educación en dicho nivel, por ejemplo, CEIBAL, programas del Ministerio de Desarrollo Social (como el Programa Maestros Comunitarios o Aulas Comunitarias), gastos del Ministerio de Transporte y Obras Públicas para asegurar el traslado de los estudiantes, entre otros.

La otra alternativa para el subsistema público uruguayo es considerar únicamente los gastos realizados por la ANEP (como principal institución de enseñanza pública), para luego dividir su gasto entre su matrícula.

En el ámbito privado, para la estimación de los gastos por nivel educativo el INEED considera los pagos de cuotas y matrículas realizados por los hogares a instituciones educativas. Si bien se cuenta también con información sobre los gastos en educación de las instituciones sin fines de lucro y de las donaciones de empresas amparadas por la ley de presupuesto, estos no están desagregados por nivel educativo, por lo que no se incluyen en la estimación del gasto por estudiante de determinado nivel.

Decisión 2: ¿qué tipo de gastos se consideran?

Esta pregunta se responde considerando qué tipo de análisis se va a realizar. Por ejemplo, para el ámbito público se pueden considerar todos los gastos sin excepción, o

solo los gastos corrientes (remuneraciones y gastos de funcionamiento). En este último caso, se consideran todos los gastos menos las inversiones. De este modo, se obtiene una medida más ajustada de los gastos que se “consumen” en el período. Las inversiones que se realizan mientras el estudiante está matriculado no se deprecian únicamente en ese período, sino que se amortizan a lo largo de los años: no solo las utilizará la generación que ingresa ese año, sino que lo harán también varias generaciones subsiguientes. Siendo aún más precisos, dentro de los gastos corrientes podrían considerarse únicamente los gastos que tengan que ver con la educación directamente, excluyendo aquellos asociados a servicios administrativos, de soporte y de oficinas. Aquí podrían incluirse todas las remuneraciones docentes y los gastos de los centros educativos. Esta alternativa requiere información a un nivel de desagregación que para nuestro país aún no está disponible, pero se encuentra en construcción.

Para el ámbito privado pueden considerarse los gastos directos en pagos de matrículas y cuotas realizados por los hogares a las instituciones educativas o incluir también los gastos educativos “indirectos” dirigidos a la compra de vestimenta, transporte, materiales y otros. Estos gastos no son parte de los pagos de matrícula y cuota a las instituciones, van aparte y en cierta medida los realizan todos los hogares, no solo los que eligen instituciones educativas privadas. Con la fuente de información actual (Encuesta de Gastos e Ingresos de los Hogares 2006) no es posible asignar la mayoría de los gastos “indirectos” a un nivel determinado, por lo que se los considera en las estimaciones globales, pero no en las que están desagregadas por niveles educativos.

Comparación del gasto promedio por estudiante en los ámbitos público y privado

Al comparar los gastos por estudiante en los sectores público y privado hay que tener en cuenta algunos factores que afectan esta comparación.

Elementos desde el punto de vista del gasto

La gran magnitud del ámbito público podría considerarse como una ventaja, ya que ofrece la posibilidad de lograr economías de escala, o sea, de obtener menores costos promedio al expandirse. En educación primaria y media públicas hay un único proveedor de servicios (ANEP) frente a la atomización que existe dentro del subsistema privado de múltiples agentes. Esto le permite realizar compras de materiales e infraestructura a precios más convenientes por cantidad o economizar en costos de procesos administrativos, centralizándolos. La contracara sería la estructura burocrática centralizada, que enlentece procesos y genera un cuerpo administrativo importante con sus costos asociados. Todos estos elementos son parte efectiva de los costos o ahorros que el Estado tiene, por lo que es genuino considerarlos en las estimaciones del gasto público en educación.

Por otra parte, también podrían existir procesos que incidan de forma contraria a la anterior (deseconomías de escala) en el ámbito público, dado su cometido de universalización y no exclusión. Las escuelas situadas en poblados dispersos o escuelas rurales de escasa matrícula son ejemplos de centros educativos de tamaño pequeño que en la relación matrícula-costos fijos (como aulas, patios, baños o materiales como pizarrones), incluso

recursos docentes (los grupos en las escuelas rurales son mucho más pequeños que en las urbanas), aumentan los costos agregados sin incrementar sustancialmente la matrícula. Las rurales tienen en promedio apenas 13 estudiantes, mientras que las urbanas tienen tamaños medios de 250 estudiantes. En 2015, había más centros rurales que urbanos: 1.099 escuelas rurales con un total de 14.469 estudiantes y 945 escuelas urbanas con 236.014 estudiantes (MEC, 2015).

Por otro lado, el ámbito público realiza la supervisión del ámbito privado, lo cual le implica destinar recursos humanos de forma permanente para ello. A su vez, es responsable de la regulación de todo el sistema educativo y de la definición e implementación de la política educativa, lo que también tiene costos adicionales. Todo lo anterior implica un gasto adicional al ámbito público que el privado no asume dentro de sus costos. Esto representa un desafío para la estimación del gasto por estudiante ya que —dada la falta de información— estos distintos componentes del gasto no pueden desagregarse del total. Si bien no se invalidan las estimaciones del gasto por estudiante ni las comparaciones que se puedan realizar, es necesario considerarlo conceptualmente.

Elementos desde el punto de vista de la matrícula

Otro elemento a atender para comparar las estimaciones de gasto público y privado es que la unidad “estudiante matriculado” no necesariamente representa lo mismo. En la educación pública existen múltiples ofertas: en primaria, por ejemplo, las jornadas pueden ser de 4, 5, 7 y 7:30 horas, según se trate de una escuela urbana común, rural, de tiempo extendido o de tiempo completo, respectivamente. En educación privada,

más allá de un mínimo establecido por la ANEP, las horas de clase son decisión del centro, por lo que no puede establecerse una “jornada tipo”. Es así que la unidad “estudiante matriculado” no es homogénea al comparar los ámbitos público y privado, ni tampoco a su interna.

Perspectiva de centro: costo por estudiante

Cuando se estima el gasto por estudiante considerando únicamente los gastos destinados al funcionamiento²⁰⁴ de los centros educativos, se cuenta con una medida de costos de lo que las personas efectivamente reciben como servicio educativo. Esto permite hacerse una idea de lo que el propio servicio educativo implica (Guadalupe, 2015: 194). Desde este enfoque, se busca estimar cuánto cuesta educar a un alumno, considerando los insumos que se necesitan para ejecutar directamente el proceso educativo. Se pueden incluir los gastos corrientes, como el pago de salarios docentes y no docentes, la compra de materiales didácticos y administrativos, o el equipamiento. Se pueden considerar también las inversiones que se materializan en los gastos en infraestructura y el mantenimiento edilicio. El requisito para considerar una partida del gasto es que su cometido sea el centro educativo, sus estudiantes y las actividades que allí se realizan. De forma sintética, se podría expresar como la suma de los gastos del centro, dividido entre su matrícula, a modo de ejemplo:

$$\text{Costo por estudiante}_{\text{centro}} = \frac{\text{Sueldos}_{\text{centro}} + \text{Materiales}_{\text{centro}} + \text{Inversiones}_{\text{centro}}}{\text{Matrícula}_{\text{centro}}}$$

Obtener esta medida es más plausible en centros privados, los que, por autogestionarse, cuentan con la información necesaria para su cálculo. A su vez, como cada uno funciona independientemente del resto y suele contar únicamente con información propia, le interesa especialmente el resultado de su propio funcionamiento. En los centros públicos es más difícil realizar estas estimaciones; por un lado, porque los centros no necesitan esta información para su funcionamiento y, por otro, porque la mayoría de sus recursos vienen ejecutados desde el nivel central.

En el ámbito público los sistemas de información que asocian recursos a los centros y sus estudiantes se encuentran en construcción, por lo que aún no se cuenta con datos desagregados a ese nivel. Una aproximación teórica se realiza en las tipologías presentadas por el CODICEN (ANEP, 2015d: 77-88), en las que se reconstruyen “tipos” de centros educativos de acuerdo a determinadas características básicas²⁰⁵. Luego se estiman los costos partiendo

²⁰⁴ Por ejemplo: docentes, equipo de dirección, secretaría, auxiliares, materiales didácticos y administrativos, insumos de limpieza, luz, agua, teléfono, equipamiento de aulas, oficinas y patios, reparaciones edilicias y mantenimiento.

²⁰⁵ Se considera tipo de escuela o ciclo del liceo y una determinada cantidad de estudiantes y grupos o aulas.

de los requerimientos habituales que un centro de cada “tipo” necesita para su funcionamiento regular en un año. Por ejemplo, para una escuela primaria de tiempo completo de 200 estudiantes y 8 aulas se estiman los costos de recursos humanos asociados a 1 director, 1 secretario, 8 maestros que trabajen a tiempo completo, docentes de educación física, de inglés y de talleres, y auxiliares de servicio. Por otro lado, se consideran los gastos directos de funcionamiento como alimentos, material didáctico y útiles escolares, utensilios de cocina y comedores, partidas para limpieza, servicios de seguridad y limpieza de tanques, provisión para otros gastos menores, suministros (electricidad, agua, gas), entre otros.

A modo de cierre

Mientras que la metodología para calcular el gasto promedio por estudiante parte de los gastos agregados del sistema global, la del costo por estudiante tiene una perspectiva micro, orientada al centro educativo. En Uruguay, la ejecución de los gastos en educación pública está fuertemente centralizada y no se cuenta aún con información precisa de cuánto cuesta cada centro específico. Por esta razón, frecuentemente se emplean estimaciones del primer tipo (“perspectiva de sistema”). Las estimaciones desde la “perspectiva de centro” se realizan más habitualmente en instituciones privadas,

que sí saben cuánto gasta cada una. Para obtener una aproximación del gasto total en el ámbito privado se emplean estimaciones de los gastos de los hogares a través de las encuestas nacionales de ingresos y gastos.

Las consideraciones presentadas buscan ofrecer algunos elementos conceptuales y metodológicos sobre las estimaciones y comparaciones del gasto por estudiante público y privado. Lo mencionado no invalida el empleo de estos indicadores, sino que llama la atención sobre la necesidad de explicitar sus diferencias y modos de interpretación a la hora de compararlos.

¿Qué es la renuncia fiscal dirigida a educación?

Al analizar el esfuerzo global, y concretamente fiscal, que el país realiza hacia la educación, además de estudiar la cuantía de los recursos empleados directamente en su financiamiento hay que considerar la renuncia fiscal en favor del sector: los impuestos o aportes que el Estado deja de cobrar para favorecer el desarrollo de instituciones del sector educativo.

La renuncia fiscal hacia la educación uruguaya se compone de exoneraciones de algunos aportes a la seguridad social a las instituciones educativas privadas, y de la disminución de impuestos a la educación privada y a las empresas que realizan donaciones a instituciones educativas al amparo de la ley n° 18.834. El último se denomina gasto tributario. Implica un sacrificio fiscal proveniente de la reducción de impuestos que, en teoría, se podrían recaudar.

La inclusión de la renuncia fiscal entre los recursos dirigidos a la educación es importante para considerar todos los esfuerzos económicos realizados para el sistema educativo. Sin embargo, su cuantificación es compleja, ya que busca estimar un monto “ficticio” que el Estado recaudaría si no existiera la exoneración.

Existen distintos métodos para su estimación. El utilizado en este trabajo asume que los agentes involucrados no cambiarían su comportamiento de no existir la exoneración, o sea, que sus decisiones actuales son idénticas a las que tomarían sin la exoneración tributaria. Este es un supuesto fuerte, ya que si estas exoneraciones no existieran, las instituciones que gozan del beneficio podrían cambiar su comportamiento. Esto afectaría la base imponible de los impuestos

o aportes y, de esta manera, también la recaudación final²⁰⁶.

Para cuantificar la renuncia fiscal dirigida a la educación se tomaron las estimaciones realizadas por la Dirección General Impositiva (DGI), que consideran las exoneraciones del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto a las Rentas de Actividades Económicas (IRAE) de las instituciones de enseñanza privada²⁰⁷, y las exoneraciones a las empresas que realizan donaciones a instituciones de enseñanza²⁰⁸. Por otra parte, también se considera la renuncia fiscal asociada a exoneraciones de aportes a la seguridad social, que dispensan del pago total de aportes patronales (jubilatorios, por seguro de enfermedad, diferencia de cuota mutual e impuesto a las retribuciones a cargo del empleador) a la enseñanza privada²⁰⁹.

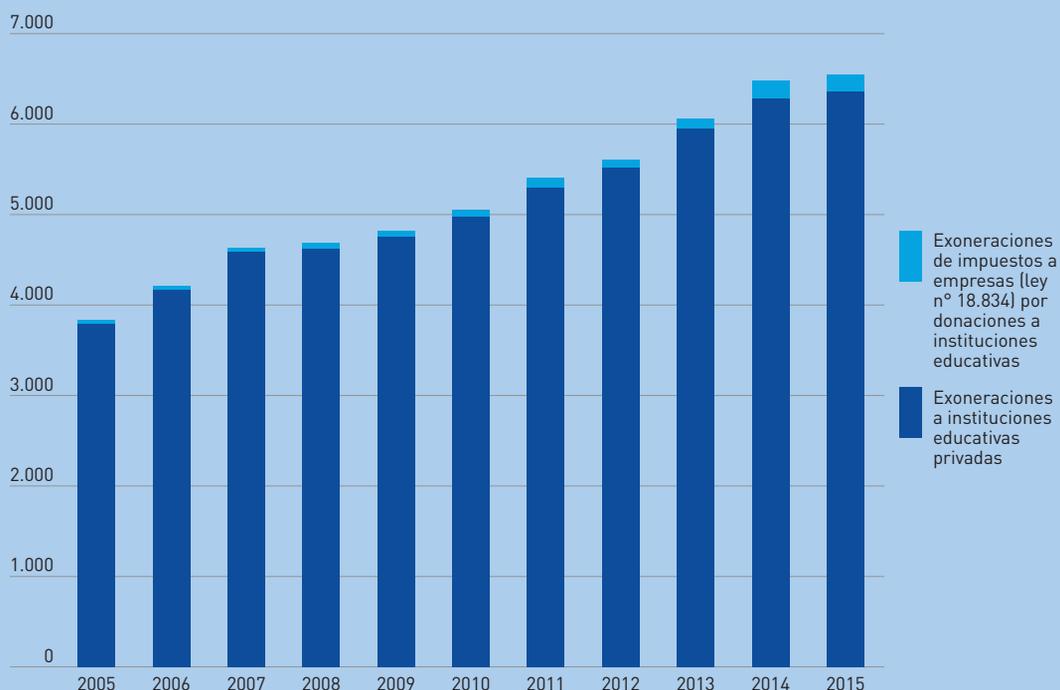
²⁰⁶ Por ejemplo, las exoneraciones tributarias hacen que sea más “barato” contratar personal en las instituciones educativas privadas. Podría ocurrir que sin estas exoneraciones los colegios optaran por contratar menos personal o reducir su actividad, lo que generaría una recaudación menor a la estimada para la renuncia fiscal y contraería (o afectaría la calidad de) la actividad educativa. También las empresas donantes podrían, por ejemplo, no donar y considerar ese dinero como rentas empresariales, o reinvertirlo en bienes que afectarían el patrimonio de la empresa, acciones que cambiarían la base imponible del Impuesto a las Rentas de Actividades Económicas (IRAE) y el Impuesto al Patrimonio (IP), que son los que actualmente pueden exonerar.

²⁰⁷ Artículo 69 de la Constitución de la República: “Las instituciones de enseñanza privada y las culturales de la misma naturaleza estarán exoneradas de impuestos nacionales y municipales, como subvención por sus servicios”.

²⁰⁸ Exoneraciones amparadas por los artículos 78 y 79 del Título 4 del Texto Ordenado 1996, modificado por la Ley de Presupuesto n° 18.834. Las donaciones pueden dirigirse a instituciones públicas o privadas, de salud, investigación y educación. Al contar únicamente con información agregada de este componente del gasto tributario para todo el período 2005-2013, hay que aclarar que se sobreestima el gasto tributario destinado a educación, ya que incluye exoneraciones por donaciones a otras actividades. De todos modos, la mayor parte de las donaciones amparadas por esta ley se direccionan a instituciones educativas.

²⁰⁹ Esta exoneración también está amparada por el artículo 69 de la Constitución de la República. Los aportes patronales jubilatorios de industria y comercio equivalen al 7,5% de la remuneración nominal de los trabajadores, el aporte por concepto de salud es de 5% más el complemento de cuota mutual, si corresponde, y el Fondo de Reversión Laboral (FRL) es de 0,125%.

Gráfico 4.14. Evolución de la renuncia fiscal asociada a educación, según origen, en millones de pesos del 2015. Años 2005-2015



Fuente: elaboración propia a partir de datos del MEF, el BPS, la DGI y el INE.

Nota: pesos constantes del 2015; se expresa la serie en pesos uruguayos de un año base (en este caso 2015) para considerar su poder de compra en ese año de referencia.

La renuncia fiscal hacia el sector educativo habría representado en 2015 un 9% del total de los recursos dirigidos a educación financiados por el sector público²¹⁰; en total 6.548 millones de pesos (gráfico 4.14). En términos reales, la renuncia fiscal creció entre 2005 y 2015 a una tasa acumulativa anual de 7,6%.

En cuanto a su composición, la mayor parte de la renuncia fiscal dirigida a la educación corresponde a exoneraciones del IVA y el IRAE a las instituciones educativas, que representan un 71,8% del total en 2015. La renuncia por exoneración de aportes patronales a la seguridad social representa un 25,3% del total. Finalmente, el monto asociado a las exoneraciones por donaciones de la ley n° 18.834 representa casi el 3% en

2015, proporción que se fue incrementando a medida que avanzaba el período.

Las exoneraciones del IVA, el IRAE y los aportes patronales, que solo aplican a instituciones de enseñanza privada, representan el 97,1% del total de la renuncia fiscal en 2015. El 2,9% restante corresponde a las exoneraciones por donaciones, que podrían estar dirigidas tanto a instituciones privadas como públicas (gráfico 4.15). Las empresas que realizan las donaciones al amparo de la ley n° 18.834 pueden decidir la institución a la que realizan el aporte de dinero, dentro de una nómina de candidatas. Según datos del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), en 2015 el 47% de estas donaciones estuvieron dirigidas a la educación privada obligatoria, el 20% a universidades públicas, el 19% a universidades privadas, el 9% a la educación no formal privada y el 6% a la educación pública obligatoria.

²¹⁰ Equivale a casi el 7% de los recursos totales dirigidos a educación (incluyendo público y privado), según el cuadro 4.1 del capítulo 4.

Gráfico 4.15. Evolución de la composición de la renuncia fiscal destinada a educación según origen. En porcentajes. Años 2005-2015



Fuente: elaboración propia a partir de datos del BPS, la DGI y el MEF.

Por otra parte, es posible analizar a qué nivel educativo corresponden los beneficios asociados a la renuncia fiscal, mediante una aproximación²¹¹. La evolución de su composición según grandes agrupaciones (educación obligatoria, terciaria y sin nivel) se presenta en el gráfico 4.16.

Se observa que el peso de la educación obligatoria aumentó levemente, sobre todo en detrimento de la educación sin nivel, mientras que la educación terciaria prácticamente mantiene su participación a lo largo del período.

Al comparar la composición por niveles educativos de la renuncia fiscal dirigida a educación con la composición del gasto público dirigido a educación se observan ciertas similitudes, al menos al considerar la educación formal para el 2015. La renuncia fiscal dirigida a educación obligatoria

corresponde a casi un 65% de la renuncia fiscal total dirigida a educación, mientras que el gasto público dirigido a educación obligatoria²¹² asciende a un 69% del gasto público en educación²¹³. Por su parte, la renuncia fiscal dirigida a educación terciaria asciende a poco más del 16% de la renuncia total, mientras que el peso de la educación terciaria en el gasto público total es del 22%.

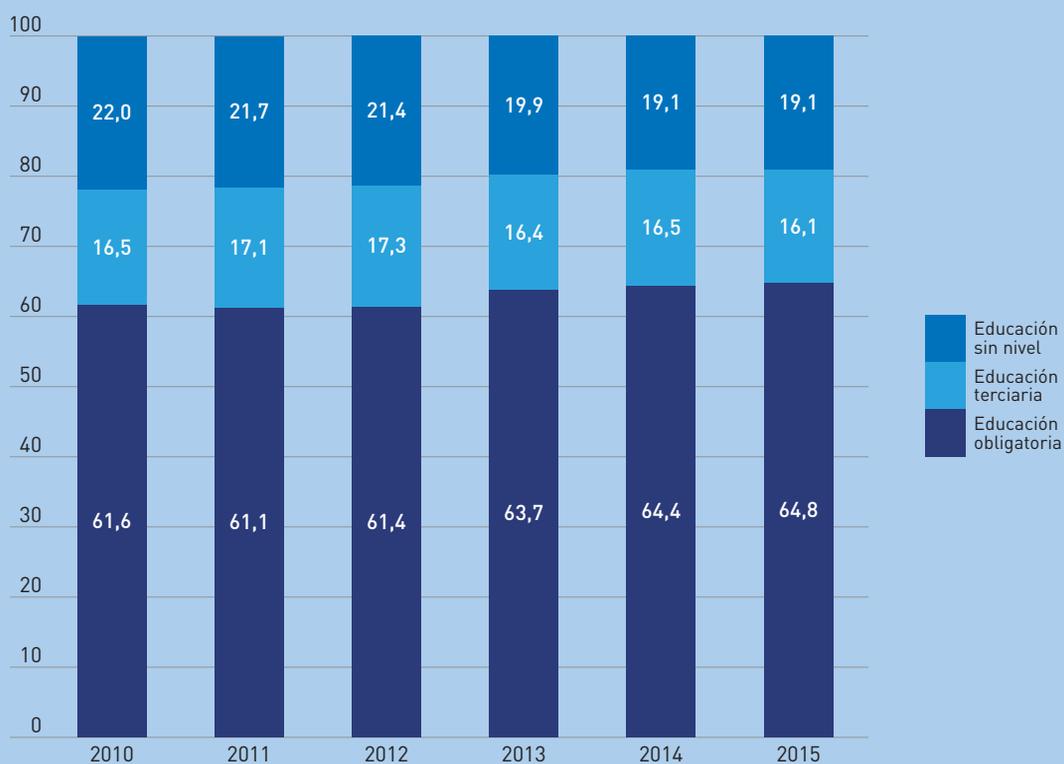
Considerando la información presentada, se destaca el carácter de “financiamiento-prestación cruzada” (en los términos empleados al comienzo del capítulo 4) que tiene la renuncia fiscal, ya que se trata de financiamiento público, dirigido mayoritariamente a prestaciones privadas. Esto se debe fundamentalmente a la estructura de los tributos que generan esta renuncia fiscal: la mayoría de ellos son exclusivos de las instituciones educativas privadas, y solo un porcentaje menor (únicamente las exoneraciones a las donaciones empresariales que opten por una institución pública) es el que abre la posibilidad a que se destinen recursos a la educación pública.

²¹¹ La metodología empleada para ello se basa en el supuesto de que la distribución por niveles de las exoneraciones a instituciones privadas de educación (IVA, IRAE y aportes patronales) sigue una distribución similar a la del gasto de los hogares en educación. Esto implica que el IVA y el IRAE que deberían pagar de no existir estas exoneraciones y la masa salarial están relacionados con los ingresos de las instituciones educativas privadas (pagos de los hogares por matrículas y cuotas). Combinando la distribución de las donaciones (disponible desde el 2010) y la del gasto de los hogares en educación, es posible contar con una aproximación de la evolución de la renuncia fiscal total según niveles educativos para el período 2010-2015.

²¹² Inicial, primaria y media, sin considerar CAIF.

²¹³ En el cuadro A.17.2 del anexo se puede ver la composición del gasto público en educación.

Gráfico 4.16. Evolución de la composición de la renuncia fiscal asociada a la educación, según nivel educativo destino. En porcentajes. Años 2010-2015



Fuente: elaboración propia a partir de datos del MEF, el BPS, la DGI y el INE.

Nota: pesos constantes del 2015; se expresa la serie en pesos uruguayos de un año base (en este caso 2015) para considerar su poder de compra en ese año de referencia.

©UNICEF/Uruguay/2004/Contrera

SÍNTESIS Y DESAFÍOS





Síntesis y desafíos

Considerando la evidencia y los análisis presentados en los diversos capítulos y artículos precedentes, en las siguientes páginas se sintetizan los principales hallazgos del informe, para posteriormente presentar una mirada global sobre el desarrollo reciente y los desafíos que enfrenta la educación obligatoria en nuestro país.

Síntesis

En lo que refiere al acceso, avance y egreso de los estudiantes en la educación obligatoria, se ha constatado que:

- La cobertura de educación inicial en 5 años ya era casi universal en 2006. En los últimos años prácticamente se ha alcanzado la cobertura universal de educación inicial para los 4 años. Asimismo, en la última década ha habido un incremento sustantivo (46% a 68%) en la incorporación de niños de 3 años, edad en la que aún hay importantes diferencias en el acceso dependiendo del nivel socioeconómico del hogar y del lugar de residencia. Mientras que entre los hogares de mayores ingresos el 91% de los niños de 3 años asiste a educación inicial, la proporción desciende a 54% entre los de menores ingresos. Por otra parte, en las zonas con menos de 5.000 habitantes la asistencia es de 44%, mientras que en el resto del país alcanza al 71%.
- Como se trató en el capítulo 1, además de asistir, los niños deben hacerlo regularmente. En la educación inicial pública aproximadamente un 30% de los alumnos tiene asistencia insuficiente, mientras que en primaria este valor es del 10% de la matrícula. En ambos casos el problema se presenta atravesado por fuertes inequidades. En educación inicial se observa una brecha de aproximadamente 20 puntos porcentuales entre los alumnos de los centros educativos de contexto más favorable y aquellos que concurren a centros de contexto más desfavorable. En primaria la brecha es de aproximadamente 10 puntos porcentuales.
- Sea por repetición u otros eventos descritos en el capítulo 1, el rezago —como es lógico esperar— se incrementa a medida que se avanza en el tránsito por el sistema. Lo mismo sucede con el abandono y la no matriculación. La contracara de este proceso es que desciende la cobertura en edad oportuna. La evidencia que surge de este entramado nos presenta un sistema educativo en el cual una parte importante de los estudiantes encuentra muchas dificultades para transitar sin rezago y permanecer. En el tránsito entre primaria y media se registra una caída de casi 10 puntos porcentuales en la proporción de estudiantes que asiste sin rezago entre los 11 y los 13 años: a los 13 años ya un 26% tiene rezago y un 3% abandonó el sistema. Luego, en el tránsito entre media básica y media superior, entre los 15 y los 17 años se constata un descenso de 20 puntos porcentuales en la proporción que asiste al grado esperado para su edad (54% a 34%, respectivamente). A la vez, aumenta 15 puntos porcentuales (de 12% a 27%) la proporción que no asiste al sistema educativo.
- La tasa de egreso de la educación media en Uruguay ha crecido muy lentamente desde la década de 1980. En 2015, el sistema educativo presentaba una baja tasa de egreso de

su tramo obligatorio (31% a los 19 años y 40% a los 24 años). Como se señaló, países como Perú y Chile han logrado superar a Uruguay en la cantidad de años promedio de educación de su población, mientras que Costa Rica —si bien no lo superó— muestra una evolución más dinámica.

- El egreso de la educación obligatoria se presenta atravesado por importantes inequidades. A los 22 años, mientras que entre los hogares del quintil de más bajos ingresos ha egresado un 15%, entre los de más altos ingresos lo ha hecho un 71%. En sí mismo, este último dato podría considerarse un indicador de que la problemática trasciende las fronteras socioeconómicas, ya que un 29% de los jóvenes que residen en los hogares con más recursos no ha logrado egresar a esa edad.
- A los 22 años el abandono del sistema educativo en 2015 alcanzaba a la mayoría de los jóvenes (56%), un 7% continuaba asistiendo y solo un 37% había finalizado la educación obligatoria.

Sobre los logros de aprendizaje de los estudiantes se ha visto que:

- Pese a mantener una buena posición relativa en las evaluaciones internacionales entre los países de América Latina, tanto en educación primaria como en media se evidencia un serio problema en el desarrollo de competencias básicas, cuyas dimensiones fueron constatadas desde 1996 para primaria (en las evaluaciones nacionales de la ANEP) y desde 2003 para el caso de media (en las pruebas PISA). Considerando la evolución a lo largo de estas dos décadas, es posible hablar de un sistema educativo que no ha logrado modificar el bajo e inequitativo desempeño de sus estudiantes.
- El abordaje global del sistema educativo en su tramo obligatorio ha permitido evidenciar que el problema de los bajos rendimientos en materia de aprendizaje no se focaliza únicamente en la educación media, sino que ya se observa en educación primaria. En 2013, un estudio comparativo en América Latina (LLECE, 2014a) señaló que los logros de aprendizajes de los estudiantes en Uruguay eran claramente insuficientes. La proporción que se ubicaba en los niveles más bajos de desempeño (niveles 1 y 2) era de 71% en ciencias, 62% en matemática y 56% en lectura.
- Los problemas relativos a los niveles de aprendizaje continúan en educación media, en donde aproximadamente un 40% de los estudiantes de 15 años no alcanza los logros mínimos en lectura y ciencias, mientras que un 52% no los logra en matemática (OCDE, 2016a). Asimismo, es necesario recordar que estos resultados son alcanzados por los alumnos que se encuentran escolarizados, y que en nuestro país un 14% de los adolescentes de 15 años no asiste a la educación obligatoria, por lo que de incluirlos presumiblemente sus desempeños serían aún más bajos.
- A la luz de los análisis presentados, el mecanismo de hacer repetir todo un ciclo lectivo a los estudiantes que —de acuerdo con el juicio evaluativo de los docentes— no han logrado suficiencia en los aprendizajes esperados aparece como una práctica educativa que tiende a reforzar la desigualdad de oportunidades. Luego de hacerlos repetir, el



sistema educativo no logra que los alumnos compensen su desfase en relación al desempeño de otros niños, adolescentes y jóvenes que no lo han hecho.

- Si bien los desempeños de los estudiantes de educación primaria y media están claramente atravesados por diferencias socioeconómicas, la evidencia presentada muestra que un clima de aula que promueve interacciones favorables entre docentes y alumnos tiene el potencial para revertir o atenuar tanto los bajos desempeños como las inequidades.

En lo que refiere a la formación, el trabajo y el desarrollo profesional de los docentes, se ha mostrado que:

- En la actualidad, los maestros y profesores titulados son insuficientes para cubrir las necesidades de personal de la educación primaria y media. En ambos casos inciden, de manera importante, los bajos niveles de egreso del sistema de formación docente. La problemática es más marcada en la educación media, donde —si bien se verifica un proceso de incremento del número de docentes titulados— los déficits persisten, especialmente en el CETP y en algunas disciplinas.
- Los docentes declaran haber recibido una formación centrada en los contenidos a enseñar y en su didáctica, que no los habría preparado adecuadamente para las complejas realidades que enfrentan en las aulas. Entre los déficits en su formación señalan cuestiones como el uso de TIC, la enseñanza en aulas con diversidad sociocultural y la integración de estudiantes con necesidades educativas especiales.
- El salario docente ha crecido en la última década, especialmente en el sector público. Sin embargo, las remuneraciones continúan siendo poco atractivas, en la medida en que se basan —principalmente— en contratos a tiempo parcial o por horas de clase, no reconociendo adecuadamente el tiempo de trabajo adicional a la actividad de aula que es necesario para poder desempeñar su tarea en forma profesional.
- En la educación media, el multiempleo —que se vincula con las bajas remuneraciones y con la ausencia de un cargo asociado a centros educativos como modalidad predominante de contratación— no solo desgasta a los docentes, sino que además obstaculiza la conformación de equipos estables y comprometidos con cada institución. La dificultad para conformar equipos estables se vincula también al sistema de elección de horas, donde incluso los docentes efectivos deben elegir en qué centros dictarán sus clases año a año.
- Según se ha señalado, los docentes entienden necesario y esperan ser acompañados en su labor en las aulas. Sin embargo, plantean la necesidad de una revisión de los sistemas de apoyo y supervisión profesional. Mayoritariamente se reconoce que el rol actual de los inspectores está asociado más a una función fiscalizadora que a una formadora. Asimismo, en educación media se señala la poca frecuencia de las visitas, particularmente en el CETP, lo cual podría obstaculizar el avance de los docentes en su carrera.
- Los docentes de primaria reconocen a los directores como competentes en su tarea, a la vez que los consideran un apoyo importante para su trabajo. Sin embargo, se demanda

una adecuación de su rol, donde se prioricen los aspectos pedagógicos por sobre los administrativos.

Respecto a los recursos dirigidos a la educación, se ha observado que:

- Tuvieron un incremento relevante desde mediados de la década de 2000, para entrar en una fase de estabilidad en los últimos años. El gasto total, público y privado, y el gasto público destinados a educación en términos del PIB aumentaron hasta 2012, para luego mantenerse sin mayores variaciones.
- La proporción del gasto educativo en relación al PIB es menor a la de muchos de los países de la región y de los seleccionados de fuera de ella. Algo similar ocurre al comparar el gasto en educación como porcentaje del gasto público total, aunque esto no se verifica al comparar el gasto en salud y seguridad social.
- Entre los actores que financian la educación el que ha crecido en mayor proporción fue el gasto del sector público. En el período analizado el presupuesto de la ANEP creció, y dentro de él se incrementó especialmente la parte destinada a las remuneraciones. Este proceso ubica a Uruguay como uno de los países de la región con mayor proporción del gasto público educativo destinada a salarios.
- El gasto promedio por estudiante aumentó para todos los niveles educativos. Mientras que en inicial y media esto se debió a un aumento del gasto, en primaria el incremento se relacionó principalmente con la reducción de la matrícula, vinculada al cambio en la estructura de edades de la población. Sin embargo, tomando en cuenta el PIB per cápita, el gasto promedio por estudiante en Uruguay es menor que el de otros países considerados en la comparación.
- En la educación primaria pública la asignación de los recursos educativos sigue un criterio compensatorio de la desigualdad. En cambio, en la educación media no se observa un criterio de asignación de recursos que busque compensar las inequidades vinculadas a las características socioeconómicas de la población atendida.

Los principales desafíos: una mirada global

La Ley General de Educación n° 18.437 consagró el derecho a una educación de calidad desde los 4 años hasta el fin de la educación media. De este modo, planteó el desafío de generar las condiciones necesarias —materiales, financieras, institucionales y pedagógicas— para sustentar un proceso educativo más extenso para todos los niños, adolescentes y jóvenes uruguayos, más allá de su origen social, su lugar de residencia o sus diferentes capacidades.

Al asumir este objetivo de política pública y consagrar este derecho se conformó también un nuevo parámetro normativo para evaluar las prestaciones del sistema educativo y reflexionar sobre los posibles caminos para alcanzar los objetivos propuestos. La ANEP, en su presupuesto quinquenal (2015–2019), contribuyó a especificar ese parámetro



normativo general establecido por la ley, fijando metas que permiten verificar —durante este quinquenio— los grados de avance y cumplimiento de cada una de ellas. En los capítulos precedentes se han repasado algunas de estas metas para evaluar el desempeño del sistema educativo.

Este informe ha constatado diversos avances y problemas persistentes de la educación uruguaya. A partir de mediados de la década de 2000 el país logró comenzar un proceso de reducción de la proporción de personas en situación de pobreza en el total de la población y entre quienes se encuentran en edad de asistir a la educación. En el plano educativo, se han presentado evidencias consistentes respecto del incremento y la mejora de los recursos con los que opera el sistema educativo: el gasto promedio por estudiante, la reducción del tamaño de clase, el aumento de los salarios y el incremento de docentes titulados en secundaria. Estos indicadores señalan que se han ido afectando mayores recursos públicos destinados a esta área. Junto con ello, ha aumentado la cobertura de la educación inicial, ha disminuido la repetición en primaria y ha aumentado la tasa de egreso en educación media básica.

No obstante, no se han verificado mejoras sustantivas en materia de aprendizaje, de egreso de la educación obligatoria ni en la reducción de la desigualdad de resultados del sistema educativo. Como se ha observado, el sistema presenta dificultades persistentes para lograr que una parte muy significativa de los estudiantes permanezca y desarrolle las competencias básicas esperadas en cada etapa, transitando sin rezago y egresando a la edad prevista de la educación obligatoria. Entre 2013 y 2015 solo un 34% de los adolescentes de 17 años se encontraba cursando el grado esperado para su edad, un 39% cursaba con rezago, mientras que un 27% ya había abandonado el sistema educativo sin culminarlo.

Si bien la cobertura en educación primaria es universal, la situación se complejiza a medida que los estudiantes avanzan en sus trayectorias. Ya a los 12 años, casi uno de cada cuatro estudiantes presenta rezago en educación primaria o abandonó el sistema educativo. Esta proporción va en aumento a medida que cursan educación media. El tránsito por este tramo del sistema muestra, asimismo, un problema relevante de abandono del sistema educativo, que se multiplica por nueve en el transcurso de 4 años (3% a 27% entre los 13 y los 17 años).

La evidencia presentada da cuenta del efecto negativo que tiene para muchos estudiantes el hecho de repetir, no solo en su trayectoria, sino también en su desempeño, ya que este dispositivo pedagógico-administrativo no parece estar generando el resultado esperado. Una vez que un alumno repite, no logra compensar su desfasaje en relación a otros niños, adolescentes y jóvenes que no lo han hecho. A su vez, la repetición disminuye la probabilidad de finalizar la educación obligatoria. Cabría pensar, entonces, en la repetición como una práctica educativa que —lejos de brindar oportunidades de aprendizaje sistemáticas y eficaces— tiende a reforzar las brechas de desigualdad entre los estudiantes.

Es claro que la problemática del rezago en la educación primaria y media se vincula fuertemente con los resultados de aprendizaje. Como se ha observado, las dificultades que encuentran los estudiantes para avanzar sin rezago están, en buena medida, relacionadas

con el escaso o débil desarrollo de competencias básicas —aquellas competencias que sostienen la posibilidad de seguir avanzando en el aprendizaje— que logran los alumnos.

Como se señaló oportunamente, la problemática asociada a los desempeños de los estudiantes —considerados aquí como un indicador de logros del sistema educativo— no se concentra únicamente en educación media, sino que ya se observa en educación primaria. En 2013, al fin de este ciclo más de la mitad de los estudiantes no lograba superar los dos niveles de desempeño más bajos del TERCE (tanto en lectura y matemática como en ciencias) (LLECE, 2015a). Los magros desempeños de los estudiantes de 15 años registrados en PISA 2015 indican que el problema persiste en educación media²¹⁴.

Esta es una situación preocupante que permite llamar la atención, una vez más, sobre la necesidad del diseño e implementación de acciones específicas para detectar el rezago a tiempo y poder brindar apoyos oportunos y eficaces a los estudiantes. Razonablemente, ello impactaría en el aumento de las tasas de egreso de la educación obligatoria.

En los capítulos 1 y 2 se hizo énfasis en la descripción de las diferencias de los resultados alcanzados por estudiantes de diversos contextos socioculturales y económicos. La evidencia indicó que estas se han mantenido prácticamente inalteradas en el mediano plazo. Hasta ahora, tanto los bajos desempeños que tiene aproximadamente la mitad de los estudiantes de primaria y media, las bajas tasas de egreso de educación media superior, así como su distribución inequitativa de acuerdo al estatus socioeconómico de los alumnos, han sido aspectos que no han podido ser revertidos.

Los resultados del sistema educativo se producen en una interacción compleja entre la acción de las políticas y las acciones que se suceden en los centros y en las aulas, en intercambio con los contextos —sociales, económicos, familiares— con los que opera el sistema educativo²¹⁵. En este interjuego entre las determinaciones estructurales y las posibilidades de la acción, los docentes constituyen un factor clave.



En este informe se ha presentado evidencia relevante sobre el potencial que tiene el sistema educativo para revertir la situación de estancamiento e inequidad de resultados en que parece encontrarse. Las prácticas de aula encierran gran parte de dicho potencial. Como se ha mostrado en el capítulo 2, estas prácticas tienen la capacidad para revertir —en buena medida— la inequidad sobre los desempeños que se vincula a las condiciones socioeconómicas de los estudiantes. Esto muestra la fortaleza del buen trabajo docente: donde las interacciones entre docentes y alumnos son favorables, se registra un aumento significativo de los desempeños, aun tomando en cuenta las características

²¹⁴ Aunque no han sido objeto de este informe, es pertinente considerar que estos resultados pueden estar atravesados por problemas tanto de diseño institucional, pertinencia de las propuestas curriculares y las prácticas pedagógicas, la definición y el ejercicio del rol docente, entre otros.

²¹⁵ Aunque trascienden dicho ámbito, ya que la alta segregación del sistema educativo que incide de manera negativa sobre los desempeños de los alumnos es en gran medida consecuencia de la segregación geográfica que se observa entre la población, particularmente la montevideana (INEEd, 2014).

socioeconómicas. Los datos para primaria y media muestran que este efecto se mantiene especialmente en los contextos más desfavorables: a medida que mejora el clima en aulas de contextos desfavorables, mejoran los desempeños.

Evidenciar que las buenas prácticas de aula tienen el potencial de mejorar los desempeños y reducir la inequidad constituye una muy buena noticia, ya que permite revertir una mirada determinista del contexto socioeconómico sobre los desempeños a través del trabajo docente.

La evidencia presentada, lejos de ubicar a los docentes como responsables de los logros todavía insuficientes del sistema educativo, indica que buena parte de los problemas radican en la debilidad de las bases que estructuran la profesión. El hecho de que una cuarta parte de los maestros de escuelas públicas, casi dos quintos de las escuelas privadas y aproximadamente un 60% de los docentes de educación media se desempeñen en más de un centro debería considerarse un indicador clave de los problemas del sistema educativo uruguayo en su conjunto: ¿en qué medida podemos esperar mejores prácticas pedagógicas y mejores resultados educativos si no se valoriza la labor docente a través de orientaciones y apoyos que permitan un desarrollo de la profesión acorde a las necesidades del país?²¹⁶

El potencial identificado en las prácticas de aula refuerza la necesidad de asumir el desafío de fortalecer y transformar la formación inicial y en servicio de los docentes, ya que es allí en donde se les pueden brindar las herramientas adecuadas para su trabajo en las aulas. Entre ellas, deberían considerarse los procesos que contribuyan a brindar apoyo oportuno —tanto en la dimensión cognitiva como en la socioemocional— a los estudiantes para mejorar los desempeños, el sentido de pertenencia y disminuir lo más posible el rezago y la desigualdad.

Cualquier estrategia de política educativa para los próximos años debería considerar la ineludible centralidad de generar cambios de envergadura en la estructura del cargo y la carrera, en las condiciones de trabajo, en la formación y en los mecanismos de apoyo y evaluación. La profesionalización de la carrera docente que se está requiriendo supone tanto brindar un carácter universitario a su formación, así como rediseñar el puesto de trabajo, ya que este no parece condecirse con las necesidades de un sistema educativo que debe formar y acompañar a todos los niños y adolescentes desde los 4 años hasta el fin de la educación media. La conformación de equipos de trabajo permanentes en los centros, así como la creación de cargos docentes asociados a centros constituyen desafíos de larga data, ya identificados por la política educativa, pero sobre los que, sin embargo, no se ha podido avanzar de manera consistente. En 2012 menos de un 10% de los docentes uruguayos de educación media tenía dedicación completa en un centro. Ello ubica a nuestro país a una distancia muy relevante tanto de países de la OCDE como de Latinoamérica (INEED, 2014).

En el capítulo 3 se ha evidenciado que, si bien en primaria la tasa de docentes titulados en las aulas no es todavía un problema, seguramente pase a serlo en breve, producto del bajo nivel de egreso de magisterio. Dicha dificultad es más pronunciada en la educación media.

²¹⁶ Dicha cuestión no solo es compleja en sí misma, sino que su análisis se ve acotado por la escasez de información disponible comparativamente con el resto de los temas abordados.



Sin duda una de las mejores noticias que nos ha dado la política educativa en los últimos años fue el haber comenzado la tarea de definir perfiles de egreso para todo el trayecto de educación obligatoria. De acuerdo a evidencia internacional (Bender y otros, 2006; Reimers, 2002 y Valverde, 2004), los perfiles constituyen una herramienta que puede contribuir no solamente a la mejora de los logros, sino también a la reducción de la inequidad.

Pensar en el currículo en forma más sistémica implicará incorporar evidencias de lo que los estudiantes son y no son capaces de hacer en diversos ciclos educativos, articular su continuidad entre niveles y revisar la calidad de la propuesta formativa. Es una oportunidad, por ejemplo, para reemplazar el denominado “asignaturismo” de educación media a través de un currículo más integrado, incrementando el atractivo y la pertinencia de la oferta formativa para los estudiantes.

Este cambio en la política curricular implicará un esfuerzo importante respecto de la formación inicial, para que los maestros y profesores comprendan y se formen para la consecución de dichos fines, así como una necesaria articulación entre niveles educativos y diversos trayectos que puedan formularse dentro de la educación formal obligatoria.



Respecto de los recursos, al vincular las conclusiones de los diversos capítulos se observa que el proceso de incremento desde mediados de la década de 2000 hasta los primeros años de la década actual permitió incrementar la cobertura de inicial, los salarios y, probablemente, mejorar las condiciones generales de operación del sistema, pero estos cambios no se reflejaron en mejoras en materia de egreso ni de aprendizaje, así como tampoco en la reducción de las brechas de desigualdad.

No es esperable que el solo aumento de recursos produzca mejores resultados. Entre los insumos y los resultados se despliega una gran cantidad de procesos que encierran grandes potencialidades para revertir tendencias negativas y promover procesos exitosos.

La preocupación de las autoridades educativas sobre los resultados, manifestada en la definición de metas realizada por la ANEP en su presupuesto quinquenal, constituye un elemento importante en un proceso de mejora. El grado de consecución de estas metas, particularmente las de egreso, se juega mucho en las acciones específicas que se lleven adelante para promover los logros de los estudiantes. Para ello, como se señaló, no solo sería pertinente definir metas de aprendizaje, sino también realizar una asignación de recursos planificada que contribuya a reducir las brechas de desigualdad observadas tanto en acceso y egreso, como en desempeños.

La ventana de oportunidad que surge asociada a las proyecciones de población —señalada en el capítulo 4—, acompañada de estrategias de planificación en la asignación del gasto,

¿será suficiente para alcanzar los objetivos y desafíos que enfrenta la política educativa? Este informe no ha abordado el tema de forma de ofrecer una respuesta precisa. La magnitud de los retos y la persistencia de problemáticas de larga data llevarían a pensar que la propia planificación de una estrategia de mediano plazo que articule esas dimensiones será un desafío para la política. Tomando en cuenta la magnitud de los retos, así como las dificultades del proceso de planificación e implementación que se requiere, se ve como necesario continuar aumentando los recursos destinados a la educación. No obstante, los criterios de asignación del gasto público en educación requerirán esfuerzos de planificación y mejoras importantes en pos de la consecución de las metas propuestas por la ANEP, así como avanzar sobre los desafíos identificados en este informe.



Es preciso señalar que la elaboración de este informe se ha visto atravesada por una serie de limitaciones impuestas por la falta de información sistematizada y de criterios uniformes de relevamiento entre los diversos desconcentrados. Ello representa en sí mismo otro desafío muy relevante. Contar con información actualizada, sistemática y coherente entre subsistemas facilitaría no solo la investigación y evaluación, sino que constituiría un insumo indispensable para el diseño de políticas educativas basadas en evidencias válidas. Además, es importante llamar la atención sobre la necesidad de integrar al subsistema privado a este conjunto de información.



En el proceso que es preciso recorrer para enfrentar los desafíos identificados, el INEEd tiene un aporte específico que realizar: brindar información pertinente y válida, y juicios evaluativos que sirvan para la discusión pública sobre educación y para el diseño de política educativa en nuestro país.

El Mirador Educativo (mirador.ineed.edu.uy) es una herramienta que permite dar cuenta del grado de cumplimiento de las metas de la ANEP, a la vez que presenta series de diversos indicadores del funcionamiento del sistema educativo. Contribuirá no solo al monitoreo de distintas dimensiones del sistema, sino también a la toma de decisiones acerca de la definición de nuevas metas. Contar con esta fuente de información facilitará la discusión y definición de nuevas metas, de forma que resulten tanto pertinentes como plausibles.

La implementación de Aristas, la Evaluación Nacional de Logros Educativos, permitirá monitorear los logros del sistema educativo en distintos niveles de la escolaridad (en tercero y sexto de primaria y en tercero de media). Ofrecerá evidencia sobre lo que los estudiantes son y no son capaces de hacer al culminar cada ciclo educativo, además de información relevante sobre el trabajo docente, el clima de aula y el funcionamiento de los centros. En la medida que su diseño es coherente con la definición de los perfiles de egreso establecidos por la ANEP, permitirá monitorear las metas de aprendizaje que el propio sistema educativo establezca.

Los resultados de Aristas constituirán insumos adecuados para el diseño de la política curricular, contribuyendo a reforzar el proceso de definición de perfiles de egreso basados en evidencia válida sobre los logros de los estudiantes. Junto con ello, las descripciones que se ofrezcan sobre las habilidades socioemocionales de los estudiantes contribuirán al desafío de trabajar con la diversidad y la emocionalidad en las aulas. El relevamiento de las oportunidades de aprendizaje en las aulas uruguayas contribuirá al estudio de las interacciones entre docentes y alumnos y su vínculo con la consecución de los aprendizajes esperados. Las oportunidades de aprendizaje se constituirán así en evidencia necesaria para el diseño de políticas orientadas a fortalecer el trabajo de los docentes, lo cual, como se vio, es uno de los mecanismos más relevantes a través de los cuales es posible revertir el proceso de estancamiento de los logros y su persistente inequidad.

La identificación de los avances en los desempeños a lo largo del tiempo entre los mismos estudiantes, y el estudio de los procesos escolares vinculados a ellos, ofrecerá una información sin precedentes en el país respecto de las políticas, programas y prácticas educativas que se asocian con procesos de mejora.

Estas contribuciones que el INEEed está comprometido a realizar están alineadas con el interés por promover la formulación e implementación de políticas públicas basadas en evidencia, lo que permitirá incrementar la eficacia de las acciones públicas y la eficiencia en el uso de los recursos que se asignan a la educación de las nuevas generaciones de uruguayos.

Bibliografía

- ACERENZA, Santiago y GANDELMAN, Néstor (2016), “Household Education Spending in Latin America and the Caribbean: Evidence from Income and Expenditure Surveys”, Universidad ORT, Montevideo.
- ANEP (1996a), *Fundamentos y objetivos de la Evaluación Censal. 6º Año de Educación Primaria*, ANEP, Montevideo.
- ANEP (1996b), *Docentes de secundaria. A un año del censo de octubre de 1995*, ANEP, Montevideo.
- ANEP (2003), “La repetición en la escuela pública en cifras”, *Serie estadística educativa*, n° 3, ANEP, Montevideo.
- ANEP (2005a), *Panorama de la educación en Uruguay. Una década de transformaciones. 1992-2004*, ANEP, Montevideo.
- ANEP (2005b), “El gasto educativo en cifras”, *Serie estadística educativa*, n° 5, ANEP, Montevideo.
- ANEP (2008), *Censo Nacional Docente 2007*, ANEP, Montevideo.
- ANEP (2010), *Evaluación nacional de aprendizajes en lengua, matemática y ciencias naturales 6º año enseñanza primaria - 2009*, ANEP, Montevideo.
- ANEP (2012a), *Relevamiento de contexto sociocultural de las escuelas de educación primaria 2010*, ANEP, Montevideo.
- ANEP (2012b), *Proyecto Central Promoción de Convivencia Saludable. Lineamientos generales*, ANEP, Montevideo.
- ANEP (2012c), *Estudio de los factores que influyen en la duración de las carreras de formación docente*, CFE, Montevideo.
- ANEP (2014a), *Aportes iniciales a la discusión sobre fundamentos y perfiles de la educación media básica*, ANEP, Montevideo.
- ANEP (2014b), *Uruguay en PISA 2012. Primer informe*, ANEP, Montevideo.
- ANEP (2015a), *Proyecto de Presupuesto Período 2015-2019, Tomo I – Exposición de Motivos*, ANEP, Montevideo.
- ANEP (2015b), *Evaluación Nacional de 6º año. En Matemática, Ciencias y Lengua. 2013. Primer informe*, ANEP, Montevideo.
- ANEP (2015c), *Los estudiantes de Formación en educación. Estudio sobre datos aportados por el censo de estudiantes del CFE 2014-2015*, ANEP, Montevideo.
- ANEP (2015d), *Evolución de la Asignación Presupuestal 1985-2015*, ANEP, Montevideo.
- ANEP (2016a), *Uruguay en PISA 2015. Primer informe de resultados*, ANEP, Montevideo.
- ANEP (2016b), *Marco Curricular de Referencia Nacional. Documento base para la consulta*, ANEP, Montevideo.
- ARISTIMUÑO, Adriana (2009), “El abandono de los estudios del nivel medio en Uruguay: un problema complejo y persistente”, en *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, vol. 7, n° 4, 180-197.
- ARON, Ana María; MILICIC, Neva y ARMIJO, Iván (2012), “Clima social escolar: una escala de evaluación. Escala de Clima Social Escolar, ECLIS”, en *Universitas Psychologica*, vol. 11, n° 3, 803-813.
- ATKINSON, Anthony; CANTILLON, Bea; MARLIER, Eric y NOLAN, Brian (2002), *Social Indicators: The EU and Social Inclusion*, Oxford University Press, Oxford.
- AZAR, Paola y FLEITAS, Sebastián (2009), “El manejo del gasto público y la protección social: el caso uruguayo en el siglo XX”, documento de trabajo 09/09, Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Udelar, Montevideo.

- BARRO, Robert (1996), “Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study”, NBER Working Paper n° 5.698, National Bureau of Economic Research.
- BARRO, Robert (2001), “Human Capital and Growth”, en *American Economic Review*, vol. 91, n° 2.
- BECKER, Gary (1964), *Human Capital*, Columbia University Press, Nueva York.
- BENBENISHTY, Rami; AVI ASTOR, Ron; ROZINER, Ilan y WRABEL, Stephani L. (2016), “Testing the Causal Links Between School Climate, School Violence and School Academic Performance: A Cross-Lagged Panel Autoregressive Model”, en *Educational Researcher*, vol. 45, n° 3, 197-206.
- BENDER, Penny; ALLENSWORTH, Elaine; BRYK, Anthony S.; EASTON, John Q. y LUPPESCU, Stuart (2006), *The essential supports for school improvement*, Consortium on Chicago School Research at the University of Chicago, Chicago.
- BID (2015), *Nota sectorial de educación 2015-2018 Uruguay. Con énfasis en educación media*, BID, Montevideo.
- BLAYA, Catherine; DEBARBIEUX, Eric; DEL REY ALAMILLO, Rosario y ORTEGA, Rosario (2006), “Clima y violencia escolar. Un estudio comparativo entre España y Francia”, en *Revista de Educación*, n° 339, 293-315.
- BOER ROMERO, Ingrid (ed.), *Acompañar los primeros pasos de los docentes. La construcción de una política de inserción al ejercicio profesional. Metas Educativas 2021*, OEI, Santiago de Chile.
- BONNET, Gérard (2006), “Tener presentes las singularidades lingüísticas y culturales en las evaluaciones internacionales de las competencias de los alumnos: ¿una nueva dimensión para PISA?”, en *Revista de Educación*, extraordinario, 91-109.
- BOS, María Soledad; ELÍAS, Alison; VEGAS, Emiliana y ZOIDO, Pablo (2016), “PISA América Latina y el Caribe. Nota 2: ¿Cuánto mejoró la región?”, BID, Washington D.C.
- BOUDON, Raymond y BOURRICAUD, François (1993), *Diccionario crítico de sociología*, Edicial, Buenos Aires.
- BRONFENBRENNER, Urie (1979), *The Ecology of Human Development: Experiments by Nature and Design*, Harvard University Press, Cambridge.
- BROPHY, Jere (2006), “Grade Repetition”, en *Education Policy Series*, n° 6, International Institute for Educational Planning, UNESCO, París.
- CAF (2016), *Más habilidades para el trabajo y la vida: Los aportes de la familia, la escuela, el entorno y el mundo laboral*, CAF, Bogotá.
- CARD, David y KRUEGER, Alan (1996), “School Resources and Student Outcomes: An Overview of the Literature and New Evidence from North and South Carolina”, NBER Working Paper n° 5.708, National Bureau of Economic Research.
- CARD, David y PAYNE, Abigail (2000), “School Finance Reform, the Distribution of School Spending, and the Distribution of Student Test Scores”, en *Journal of Public Economics*, n° 83, 49-82.
- CARDOZO, Santiago (2016), *Trayectorias educativas en la educación media. PISA-L 2009-2014*, INEE - Grupo de estudios sobre Transiciones Educación-Trabajo (TET), Montevideo.
- CARROLL, John Bissell (1963), “A model of school learning”, en *Teachers College Record*, n° 64, 723-733.
- CASTELLS, Manuel (1998), *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*, vol. 1, Alianza Editorial, Madrid.
- CASTILLO, Juan José y PRIETO, Carlos (1983), *Condiciones de trabajo. Un enfoque renovador de las condiciones de trabajo*, CIS, Madrid.
- CEIP (2008), *Programa de Educación Inicial y Primaria*, CEIP, Montevideo.

- CEIP (2010), *Orientaciones de políticas educativas del Consejo de Educación Inicial y Primaria*, CEIP, Montevideo.
- CEIP (2015), *Documento Base de Análisis Curricular*, CEIP, Montevideo.
- CEPAL (1995), *Los recursos humanos del Consejo de Educación Técnico Profesional*, CEPAL, Montevideo.
- CERVINI, Rubén (2001), “Efecto de la ‘Oportunidad de aprender’ sobre el logro en matemáticas en la educación básica argentina”, en *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, vol. 3, n° 2.
- CES (2016), *Expectativas de logro por asignatura y por nivel del Ciclo Básico del CES*, CES, Montevideo.
- CFE (2016), “Eje I: la identidad de los profesionales de la educación y perfiles de egreso”, CFE, Montevideo.
- CIDE (1964), *Informe sobre el estado de la educación en Uruguay*, Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social, Montevideo.
- CINVE (2016), “Indicador Tendencial de Actividad Económica”, n° 69, CINVE.
- COE, Robert; ALOISI, Cesare; HIGGINS, Steve y MAJOR, Lee Elliot (2014), *What makes great teaching? Review of the underpinning research*, Centre for Evaluation and Monitoring (CEM), Durham University, Durham.
- COHEN, Jonathan; McCABE, Libby; MICHELLI, Nicholas M. y PICKERAL, Terry (2009), “School climate: Research, policy, teacher education and practice”, en *Teachers College Record*, vol. 111, n° 1, 180–213.
- CORDERO, José Manuel; PEDRAJA, FRANCISCO y SIMANCAS, Rosa (2015), “Factores del éxito escolar en condiciones socioeconómicas desfavorables”, en *Revista de Educación*, n° 370, 172–198.
- CORNEJO, Rodrigo y REDONDO, Jesús M. (2001), “El clima escolar percibido por los alumnos de enseñanza media: Una investigación en algunos liceos de la Región Metropolitana”, en *Última década*, vol. 9, n° 15, 11–52, Santiago de Chile.
- CUENCA, Ricardo (2015), *Las carreras docentes en América Latina. La acción meritocrática para el desarrollo profesional*, OREALC/UNESCO, Santiago de Chile.
- DE ARMAS, Gustavo y RETAMOSO, Alejandro (2010), *La universalización de la educación media en Uruguay. Tendencias, asignaturas pendientes y retos a futuro*, UNICEF, Montevideo.
- DE LOS CAMPOS, Hugo y FERRANDO, Fiorella (2015), “La universalización de la educación obligatoria en Uruguay. Avances y desafíos”, en *Boletín del Instituto Nacional de Evaluación Educativa*, INEE, Montevideo.
- DELORS, Jacques (ed.) (1996), *La educación encierra un tesoro*, UNESCO, Santillana, Madrid.
- DURLAK, Joseph; WEISSBERG, Roger; DYMNIKI, Allison; TAYLOR, Rebecca y SCHELLINGER, Kriston (2011), “The Impact of Enhancing Students’ Social and Emotional Learning: A Meta-Analysis of School-Based Universal Interventions”, en *Child Development*, vol. 82, n° 1, 405–432.
- ENIA (2008), *Estrategia Nacional para la infancia y la adolescencia 2010–2030, bases para su implementación*, ENIA, Montevideo.
- ESTEVE, José Manuel (1994), *El malestar docente*, Paidós, Barcelona.
- FARRINGTON, Camille y otros (2012), *Teaching Adolescents To Become Learners*, The University of Chicago Consortium on Chicago School Research, Chicago.
- FAUBERT, Brenton (2012), “A Literature Review of School Practices to Overcome School Failure”, *Education Working Papers*, n° 68, OCDE.
- FELDMAN, Daniel y PALAMIDESSI, Mariano (2015), *Continuidad y cambio del currículum. Los planes de estudio de educación primaria y media en Uruguay*, INEE, Montevideo.

- FERNÁNDEZ, Tabaré (2009), “Abriendo la caja negra. Trayectorias en la Educación Media Superior del Uruguay observadas en la cohorte de estudiantes evaluados por PISA 2003”, en *El Uruguay desde la Sociología*, Volumen VII, Udelar, Montevideo.
- FERNÁNDEZ, Tabaré (comp.) (2010), *La desafiliación en la Educación Media y Superior de Uruguay: conceptos, estudios y políticas*, Udelar, Montevideo.
- FERNÁNDEZ, Tabaré; CARDOZO, Santiago y BOADO, Marcelo (2009), *La desafiliación y el abandono de la Educación Media en la cohorte de estudiantes evaluados por PISA 2003 en Uruguay*, Udelar, Montevideo.
- FERRER, Guillermo y CALDANI, Flavia (2015), *Análisis de los procesos de formulación curricular durante el período 2006-2008: subsistemas de educación primaria, secundaria y técnica*, INEE, Montevideo.
- FILGUEIRA, Carlos; RODRÍGUEZ, Federico y FUENTES, Álvaro (2006), “Viejos instrumentos de la inequidad educativa: repetición en primaria y su impacto sobre la equidad en Uruguay”, Serie Documentos de Trabajo del IPES, Colección Monitor Social n° 9, UCU, Montevideo.
- FILGUEIRA, Fernando y otros (2014), *La educación prioridad de país: aportes a la construcción de una educación genuinamente inclusiva*, Fundación 2030, Montevideo.
- FULLAN, Michel (1993), *Change Forces: Probing the Depths of Educational Reform*, The Falmer Press, Londres.
- FUNDACIÓN BOTÍN (2008), *Educación Emocional y Social. Análisis Internacional. Informe 2008*, Fundación Botín, Madrid.
- FURTADO, Magdalena (2003), “Trayectoria educativa de los jóvenes: el problema de la deserción”, Comisión de Transformación de la Educación Media Superior en Uruguay, Montevideo.
- GLEWWE, Paul; HANUSHEK, Eric; HUMPAGE, Sarah, y RAVINA, Renato (2011), “School Resources and Educational Outcomes in Developing Countries: A Review of the Literature from 1990 to 2010”, NBER Working Paper n° 17.554, National Bureau of Economic Research.
- GLEWWE, Paul; PATRINOS, Harry y ORAZEM, Peter (2007), “The Benefits and Costs of Alternative Strategies to Improve Educational Outcomes”, Department of Economics Working Papers Series, n° 07028, Iowa State University.
- GRAU, Carlos (2001), “Cuantificación del gasto educativo en Uruguay”, Udelar, Montevideo.
- GUADALUPE, César (2015), *Contar para que te cuente. Una introducción general a los sistemas de información educativa*, Universidad del Pacífico, Lima.
- GUMORA, Gail y ARSENIO, William (2002), “Emotionality, Emotion Regulation, and School Performance in Middle School Children”, en *Journal of School Psychology*, vol. 40, n° 5, 395-413.
- HANUSHEK, Eric (2002), “The Failure of Input-Based Schooling Policies”, NBER Working Paper n° 9.040, National Bureau of Economic Research.
- HARGREAVES, Andy (1996), *Profesorado, cultura y postmodernidad (Cambian los tiempos, cambia el profesorado)*, Morata, Madrid.
- HARGREAVES, Andy (1998), “The Emotional Politics of Teaching and Teacher Development: with Implications for Educational Leadership”, en *International Journal of Leadership in Education*, vol. 1, n° 4.
- HART, Roger (1993), *La participación de los niños: de la participación simbólica a la participación auténtica*, UNICEF-TACRO, Bogotá.
- HATTIE, John (2009), *Visible Learning. A Synthesis of Over 800 Meta-Analyses Relating to Achievement*, Routledge, Londres/Nueva York.
- HAUSER, Robert M. (2000), *Should We End Social Promotion? Truth and Consequences*, Center for Demography and Ecology, University of Wisconsin-Madison, Madison.
- HECKMAN, James (1999), “Policies to Foster Human Capital”, NBER Working Paper n° 7.288, National Bureau of Economic Research.

- HECKMAN, James y KAUTZ, Tim (2013), “Fostering and Measuring Skills: Interventions That Improve Character and Cognition”, NBER Working Paper n° 19656, National Bureau of Economic Research.
- HECKMAN, James y RAUT, Lakshmi (2013), “Intergenerational Long Term Effects of Preschool: Structural Estimates from a Discrete Dynamic Programming Model”, NBER Working Paper, n° 19.077, National Bureau of Economic Research.
- HUBERMAN, A. Michael y MILES, Matthew B. (1990), *Innovation Up Close*, Plenum, Nueva York.
- HUSÉN, Torsten (ed.) (1967), *International Study of Achievement in Mathematics: A Comparison of Twelve Countries*, John Wiley & Sons, Nueva York.
- IEA (2009), *PIRLS 2011. Assessment Framework*, International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA), Amsterdam.
- IEA (2012), *PIRLS 2011. International Results in Reading*, International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA), Amsterdam.
- INEED (2014), *Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2014*, INEEEd, Montevideo.
- INEED (2015a), *Evaluación y tránsito educativo. Estudio de propuestas de evaluación en las aulas de educación primaria y media en Uruguay. Resumen ejecutivo*, INEEEd, Montevideo.
- INEED (2015b), *Habilidades no-cognitivas y desempeños en matemática entre los estudiantes uruguayos evaluados en PISA 2012*. INEEEd, Montevideo.
- INEED (2015c), *Uruguay en el TERCE: resultados y proyecciones*, INEEEd, Montevideo.
- INEED (2016a), *Los maestros recientemente egresados. ¿Cuáles son sus perspectivas sobre su formación y la primera etapa de la vida profesional?*, INEEEd, Montevideo.
- INEED (2016b), *Los salarios docentes en Uruguay (2005-2014)*, INEEEd, Montevideo.
- INEED (2016c), *Revisión de políticas para mejorar la efectividad del uso de los recursos educativos. Informe país – Uruguay*, mimeo, Montevideo.
- JIMERSON, Shane R. (2001), “Meta-analysis of Grade Retention Research: Implications for Practice in the 21st Century”, en *School Psychology Review*, n° 30, 420-437.
- JIMERSON, Shane R.; ANDERSON, Gabrielle E. y WHIPPLE, Angela D. (2002), “Winning the battle and losing the war: Examining the relation between grade retention and dropping out of high school”, en *Psychology in the Schools*, n° 39, 441-457.
- KO, James; SAMMONS, Pamela y BAKKUM, Linda (2013), *Effective Teaching: A Review of Research and Evidence*, Education Development Trust.
- LINDQVIST, Erik y VESTMAN, Roine (2011), “The Labor Market Returns to Cognitive and Noncognitive Ability: Evidence from the Swedish Enlistment”, en *American Economic Journal: Applied Economics* 3, 101-128.
- LLAMBÍ, Cecilia (2014), “La política de tiempo completo y los resultados educativos en la enseñanza media en Uruguay”, *Revista de Economía*, vol. 21, n° 1, 101-152.
- LLECE (2012), *Análisis del clima escolar: poderoso factor que explica el aprendizaje en América Latina y Caribe*, OREALC/UNESCO, Santiago de Chile.
- LLECE (2014a), *Primera entrega de resultados TERCE*, OREALC/UNESCO, Santiago de Chile.
- LLECE (2014b), *Documento informativo. Factores asociados al logro de los estudiantes. Resultados del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE)*, OREALC/UNESCO, Santiago de Chile.
- LLECE (2015a), *Informe de resultados Tercer Estudio Regional, Comparativo y Explicativo. Cuadernillo n° 1. Logros de aprendizaje*. OREALC/UNESCO, Santiago de Chile.
- LLECE (2015b), *Informe de resultados Tercer Estudio Regional, Comparativo y Explicativo. Cuadernillo n° 3. Factores asociados*. OREALC/UNESCO, Santiago de Chile.
- LÓPEZ, Néstor (2005), *Equidad educativa y desigualdad social. Desafíos de la educación en el nuevo escenario latinoamericano*, IPE/UNESCO, Buenos Aires.

- LÓPEZ, Verónica; BILBAO, M. Ángeles; ASCORRA, Paula; MOYA, Iván y MORALES, Macarena (2014), “Escala de Clima Escolar: adaptación al español y validación en estudiantes chilenos”, en *Universitas Psychologica*, vol. 13, n° 3, 1111-1122.
- LUHMANN, Niklas (1996), *La ciencia de la sociedad*, Universidad Iberoamericana- Anthropos, ITESO, México.
- MANACORDA, Marco (2012), “The Cost of Grade Retention”, en *The Review of Economics and Statistics*, vol. 94, n° 2, 596-606.
- MANZANO, Dulce y SALAZAR, Leire (2009), “¿Es la inversión pública en educación una política redistributiva? Un análisis de la composición del gasto por nivel de enseñanza”, en *Revista Internacional de Sociología*, vol. 67, n° 3.
- MEC (2014a), *Panorama de la Educación 2014*, MEC, Montevideo.
- MEC (2014b), *Marco curricular para la atención y educación de niñas y niños uruguayos. Desde el nacimiento a los seis años*, MEC, Montevideo.
- MEC (2015), *Panorama de la Educación 2015*, MEC, Montevideo.
- MINCER, Jacob (1970), “The Distribution of Labor Incomes: A Survey With Special Reference to the Human Capital Approach”, en *Journal of Economic Literature*, vol. 8, n° 1.
- MINCER, Jacob (1974), *Schooling Experience and Earnings*, NBER Books, Nueva York.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE CHILE (2014), *Otros indicadores de Calidad Educativa*, Agencia de Calidad de la Educación, Santiago de Chile.
- MULLIS, Ina V.S.; MARTIN, Michael O.; RUDDOCK, Graham J.; O’SULLIVAN, Christine Y. y PREUSCHOFF, Corina (2009), *TIMSS 2011 Assessment Frameworks, IEA/TIMSS & PIRLS International Study Center*, Lynch School of Education, Boston College, Chestnut Hill.
- MURILLO, F. Javier y HERNÁNDEZ-CASTILLA, Reyes (2011), “School Factors Associated with Socio-Emotional Development in Latin American Countries”, en *Relieve*, vol. 17, n° 2.
- NASH, Roy (2003), “Is the School Composition Effect Real?: A Discussion With Evidence From the UK PISA Data”, en *School Effectiveness and School Improvement*, vol. 14, n° 4, 441-457.
- NATIONAL RESEARCH COUNCIL (2002), *Methodological Advances in Cross-National Surveys of Educational Achievement*, Board on International Comparative Studies in Education, National Academy Press, Washington D.C.
- NIETO, Sandra y RAMOS, Raúl (2013), *Decomposition of Differences in PISA Results in Middle Income Countries*, Universitat de Barcelona, Barcelona.
- OCDE (2005). *School Factors Related to Quality and Equity: Results from PISA 2000*, OCDE, París.
- OCDE (2010), *PISA 2009 Results: What Makes a School Successful?: Resources, Policies and Practices (Volume IV)*, OCDE, París.
- OCDE (2012), *Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools*, OCDE, París.
- OCDE (2013a), *PISA 2012 Results: Excellence Through Equity: Giving Every Student the Chance to Succeed (Volume II)*, PISA, OCDE, París.
- OCDE (2013b), *Teaching and Learning International Survey. Conceptual Framework*, OCDE, París.
- OCDE (2014a), *PISA 2012 Results: What Students Know and Can Do: Student Performance in Mathematics, Reading and Science (Volume I, Revised edition)*, OCDE, París.
- OCDE (2014b), *Strengthening Resilience Through Education: PISA Results. Background Document*, OCDE, París.
- OCDE (2014c), *PISA 2012 Results: Excellence through Equity (Volume II): Giving Every Student the Chance to Succeed*, OCDE, París.

- OCDE (2015), *Skills for Social Progress: The Power of Social and Emotional Skills*, OCDE, París.
- OCDE (2016a), *PISA 2015 Results (Volume I): Excellence and Equity in Education*, OCDE, París.
- OCDE (2016b), *PISA 2015 Assessment and Analytical Framework: Science, Reading, Mathematics and Financial Literacy*, OCDE, París.
- OCDE (2016c), *PISA 2015. Context questionnaires framework*, OCDE, París.
- OCDE (2017), *Nota Regional – Resultados de PISA 2015*, OCDE, París.
- OREALC-UNESCO (2007), *Educación de calidad para todos: un asunto de derechos humanos*, UNESCO, Santiago de Chile.
- OREALC/UNESCO (2013), *Antecedentes y criterios para la elaboración de políticas docentes en América Latina y el Caribe*, CEPPE y UNESCO, Santiago de Chile.
- PALAMIDESSI, Mariano y LEGARRALDE, Martín (2006), *Sindicalismo docente, gobiernos y reformas educativas en América Latina y el Caribe: condiciones para el diálogo*, BID, Diálogo Regional de Política, Washington D.C.
- PALARDY, Gregory J. (2013). “High School Socioeconomic Segregation and Student Attainment”, en *American Educational Research Journal*, n° 50, 714-754.
- PASTURINO, Martín (2014), “Análisis a partir de la elección de horas docentes del año 2013 del Consejo de Enseñanza Secundaria. La elección anual de horas docentes. Problemas y desafíos”, Montevideo.
- PASTURINO, Martín (2015), “Hacia la conformación de equipos estables en los centros de educación media básica en Uruguay. Análisis de problemas de gestión de los centros de educación media básica y primeras medidas para impulsar la conformación de equipos educativos estables e incluyentes”, Montevideo.
- PERRENOUD, Philippe (2006), *Construir competencias desde la escuela*, J.C. Sáez Editor, Santiago de Chile.
- PERRY, Laura B. y McCONNERY, Andrew (2010), “School Socio-Economic Composition and Student Outcomes in Australia: Implications for Education Policy”, en *Australian Journal of Education*, vol. 54, n° 1, 72-85.
- PRZEWORSKI, Adam y TENUE, Henry (1970), *The logic of comparative social inquiry*, Wiley Interscience.
- PSACHAROPOULOS, George y PATRINOS, Harry (2004), “Returns to Investment in Education: A Further Update”, en *Education Economics*, vol. 12, n° 2.
- RAVELA, Pedro (2011), ¿Qué hacer con los resultados de PISA en América Latina?, Documento de Trabajo n° 58, PREAL, Santiago de Chile.
- REIMERS, Fernando (coord.) (2002), *Distintas escuelas, diferentes oportunidades. Los retos para la igualdad de oportunidades en Latinoamérica*, Editorial La Muralla, Madrid.
- RIVAS, Axel (2015), *América Latina después de PISA: Lecciones aprendidas de la educación en siete países (2000-2015)*, CIPPEC-Natura-Instituto Natura, Buenos Aires.
- ROBITZSCH, Alexander; LÜDTKE, Oliver; KÖLLER, Olaf; KRÖHNE, Ulf; GOLDHAMMER, Frank y JÖRG-HENRIK, Heine (2016), “Herausforderungen bei der Schätzung von Trends in Schulleistungsstudien. Eine Skalierung der deutschen PISA-Daten”, en *Diagnostica*.
- ROJAS, Manuel V. (1992), “Promoción automática y fracaso escolar en Colombia”, en *Revista Colombiana de Educación*, n° 25, 73-95, Bogotá.
- RUMBERGER, Russell W. (1995), “Dropping Out of Middle School: A Multilevel Analysis of Students and Schools”, en *American Educational Journal*, n° 32.
- SALA-I-MARTIN, Xavier; DOPPELHOFER, Gernot y MILLER, Ronald (2004), “Determinants of Long-Term Growth: A Bayesian Averaging of Classical Estimates”, en *American Economic Review*, vol. 94, n° 4.

- SANTIAGO, Paulo; ÁVALOS, Beatrice; BURNS, Tracey; MORDUCHOWICZ, Alejandro y RADINGER, Thomas (2016), *OECD Reviews of School Resources: Uruguay 2016*, OCDE, París.
- SANTOS, Daniel y PRIMI, Ricardo (2014), *Social and emotional development and school learning: A measurement proposal in support of public policy*, OCDE, Instituto Ayrton Senna, Secretaría de Educación-Gobierno de Río de Janeiro, San Pablo.
- SCHMIDT, William H. y otros (1996), *Characterizing Pedagogical Flow. An investigation of Mathematics and Science Teaching in Six Countries*, Kluwer Academic Publishers.
- SCHMIDT, William H.; COGAN, Leland S. y SOLORIO, Michelle L. (2017), “The Missing Link—Incorporating Opportunity to Learn in Educational Research Analyses”, en *What Matters? Research Trends in International Comparative Studies in Mathematics Education*, Research in Mathematics Education, Springer International Publishing, Cham.
- SERRÃO, Anabela y PINTO-FERREIRA, Carlos (2014). “Equity and Grade Repetition – a Challenge for Education”, *The Future of Education*, Florencia.
- SIRIN, Selcuk (2005), “Socioeconomic Status and Academic Achievement: A Meta-Analytic Review of Research”, en *Review of educational research*, vol. 75, n° 3, 417-453.
- SOMERS, Marie-Andrée; McEWAN, Patrick J. y WILLMS, J. Douglas (2004), “How Effective Are Private Schools in Latin America?”, en *Comparative education review*, vol. 48, n° 1, 48-69.
- TINGLE, Lynne R.; SCHOENEBERGER, Jason, y ALGOZZINE, Bob (2012), “Does Grade Retention Make a Difference?”, en *Clearing House*, vol. 85, n° 5, 179-185.
- TREVIÑO, Ernesto (2003), “Expectativas de los docentes en aulas con estudiantes indígenas en Bolivia, México y Perú”, en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, XXXIII, 83-118.
- UNESCO (2005), *Educación para Todos. El imperativo de la calidad*, UNESCO, París.
- UNESCO (2015), “Framework for Action Education 2030: Towards Inclusive and Equitable Quality Education and Lifelong Learning for All”, World Education Forum 2015, UNESCO, Incheon.
- UNICEF (2007), *Todos pueden aprender. Propuestas para superar el fracaso escolar*, UNICEF, Buenos Aires.
- VAILLANT, Denise (2013), “Las políticas de formación docente en América Latina. Avances y desafíos pendientes”, en Margarita Poggi (comp.), *Políticas docentes Formación, trabajo y desarrollo profesional*, IPE-UNESCO, Buenos Aires.
- VAILLANT, Denise y MARCELO, Carlos (2015), *El ABC y D de la Formación Docente*, Narcea, Madrid.
- VALVERDE, Gilbert (2004), “Curriculum Convergence in Chile: The Global and Local Context of Reforms in Curriculum Policy”, en *Comparative Education Review*, vol. 48, n° 2.
- VÉLAZ DE MEDRANO, Consuelo y VAILLANT, Denise (coords.) (2009), *Aprendizaje y desarrollo profesional docente*, OEI, Madrid.
- WILLMS, Douglas (2000), “School Composition and Contextual Effects on Student Outcomes”, en *Teachers College Record*, vol. 112, n° 4, 1008-1037.
- WOLFE, Richard (2016), *Equiparación e interpretación de las evaluaciones nacionales de aprendizajes en lengua, matemática y ciencias naturales 6º año enseñanza primaria 1996 – 2013*, mimeo, INEE.

ANEXOS





Anexo 1.

Criterios para la selección de los países a incorporar en el informe

Si bien este informe no tiene como fin realizar un análisis comparado de la realidad nacional con la de otros países, sí procura colocar información sobre un conjunto de países de modo que permita mirar más allá de la realidad nacional en las dimensiones analizadas. Para la selección de los países a incorporar en el informe se han seguido cuatro pasos.

1. Cercanía con Uruguay. Se clasificaron 102 países de acuerdo a determinadas variables estructurales (GINI, PBI per cápita, porcentaje de mujeres en el total de la población activa, porcentaje de población entre 15 y 64 años de edad, porcentaje de población urbana y cantidad de población urbana) para observar el nivel de similitud con el caso uruguayo a partir de estas características. Así, se creó un índice de proximidad¹ al caso nacional y se seleccionaron aquellos países más similares a Uruguay de acuerdo a las variables consideradas².
2. Regiones. Entre los países preseleccionados de acuerdo al criterio anterior se establecieron regiones:
 - América Latina (Chile, Perú, Costa Rica, Ecuador, República Dominicana, Bolivia, El Salvador, Colombia, Paraguay y Panamá);
 - países del sur de Europa con lengua latinas (España, Francia, Italia y Portugal);
 - países al este del mediterráneo (Grecia y Chipre);
 - países de Europa del Este (Bulgaria, Letonia, Lituania, Hungría, Estonia, Georgia, República Checa, Polonia, Croacia y Bielorrusia);
 - países del norte de Europa (Dinamarca, Finlandia, Suecia y Bélgica);
 - otros países europeos (Países Bajos, Armenia, Irlanda, Montenegro y Reino Unido);
 - países de otras regiones (Israel, Australia, Serbia, Canadá, Mongolia, Yibuti y República del Congo).
3. Cercanía dentro de la región. Para cada región se seleccionaron aquellos países cuyo valor del índice de cercanía era menor que 2.
4. Selección final. Los países preseleccionados en cada región se ordenaron según si contaban o no con información disponible para realizar la comparación en cada uno de los capítulos del informe. Una vez seleccionados los casos nacionales de acuerdo a los pasos previos se definieron los siguientes países en cada región.

¹ Este toma la distancia euclídea de cada país a Uruguay mediante la estandarización de las variables utilizadas. Cuanto más próximo a 1 sea el índice de cercanía, mayor es la similitud en las variables utilizadas entre cada país y Uruguay.

² El punto de corte para establecer dicha cercanía fue de 2,5, dentro de un rango de variación entre 1,1 y 5,3.

Región	País	Distancia con Uruguay	Notas
América Latina	Chile	1,713	
	Perú	1,596	
	Costa Rica	1,827	
	Ecuador	1,943	Dado que de los seleccionados en América Latina es el más lejano, se cambió por Argentina (que no fue considerado en el análisis por falta de información en el paso 1)
Sur de Europa	España	1,971	
Europa al este del Mediterráneo	Grecia	1,241	
Europa del este	Bulgaria	1,334	
Otras regiones	Israel	1,111	

En el resto de las regiones no hay países que cumplan con los criterios establecidos. No obstante, cada capítulo del informe ha incorporado o quitado algún país debido a la disponibilidad de información específica.

Anexo 2.

Estimación de los asistentes en edad oportuna

El trayecto por el sistema educativo obligatorio inicia a los 4 años de edad, con la asistencia a inicial 4, continúa a los 5 años de edad en inicial 5 y prosigue en el primer grado de primaria a los 6 años. Se espera que los niños avancen a razón de un grado por año, hasta finalizar, a los 17, el tercer grado de enseñanza media superior (completando los 14 años de educación obligatoria).

Se considera que un niño o adolescente asiste a la educación obligatoria en edad oportuna si lo hace al grado que corresponde a su edad, de acuerdo con el criterio expuesto. Por ejemplo, puede decirse que asisten en edad oportuna a tercer grado de primaria los niños con 8 años. En realidad muy pocos alumnos cursan todo un grado en la edad teórica. La mayor parte de ellos o bien ingresa antes de cumplir esa edad (cumple años a poco de comenzar el año lectivo) o bien cumple un año más del teórico durante el año lectivo, pasando a tener un año más del establecido para el ingreso a ese grado. Respecto a lo primero, en educación primaria se establece el ingreso al primer grado con un año menos al teórico (es decir, con 5 años de edad), si el niño cumple años antes del 30 de abril. Los niños que cumplen luego de esa fecha ingresan con la edad teórica pero, en su mayoría, cumplen un año más durante el año lectivo (en el ejemplo, finalizan el primer grado de primaria con 7). De modo que no solo los niños con 6 años de edad se encuentran cursando primer grado de primaria en edad oportuna. También lo hacen quienes tienen 5 pero cumplen antes del 30 de abril. Y quienes tienen 7 pero los cumplieron durante el transcurso del año lectivo. Todo lo anterior se aplica a los siguientes grados escolares.

Conociendo la fecha de nacimiento de los niños o adolescentes y la fecha en que se realiza la medición es posible estimar con precisión la proporción de quienes asisten en edad oportuna y quienes lo hacen en edad tardía o con rezago. Los registros administrativos permiten en muchos casos lo anterior, pero no las estadísticas oficiales disponibles. Concretamente, la ECH, fuente que es utilizada para el cálculo de varios indicadores en el Mirador Educativo, releva la edad de las personas al momento del relevamiento. Y, como lo indica su nombre, se aplica de manera continua durante todo el año calendario. En este contexto podemos, por ejemplo, encontrarnos con un niño que, con 6 años de edad, cursando primer grado de primaria, no esté haciéndolo en edad oportuna (se encuentre rezagado) y con otro que, con 7 años de edad, cursando también primer grado de primaria, sí esté cursando en edad oportuna.

Ejemplo

Supongamos que un niño cumple años en marzo, se le aplicó la encuesta en febrero y repitió el primer grado (lo está cursando por segunda vez). En febrero tendrá 6 años (ingresó con 5 el año anterior al mismo grado y cumplió 6 a poco de comenzar el año lectivo) y cumplirá 7 el mes siguiente al que le fuera aplicada la encuesta. Mientras tanto, otro niño está cursando por primera vez primer grado, ingresó con 6 años, cumplió 7 en setiembre y la encuesta se le aplicó en octubre.

Para mejorar las estimaciones de asistencia en edad oportuna a partir de los datos de la ECH se propone el siguiente procedimiento.

1. Especificación de edades oportunas a lo largo del año

Si consideramos que la encuesta puede aplicarse en los 12 meses del año y que los niños pueden cumplir años en cualquiera de esos 12 meses, obtenemos las siguientes posibilidades de edad oportuna para los asistentes a primer grado de primaria.

Cuadro A2.1. Edades que puede declarar un niño cursando primer grado de primaria en edad oportuna, según mes de aplicación de la ECH y mes en que cumple años

		La ECH se aplicó en el mes de...											
		Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Setiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre
El niño cumple años en el mes de...	Enero	5 o 6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6
	Febrero	5	5 o 6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6
	Marzo	5	5	5 o 6	6	6	6	6	6	6	6	6	6
	Abril	5	5	5	5 o 6	6	6	6	6	6	6	6	6
	Mayo	6	6	6	6	6 o 7	7	7	7	7	7	7	7
	Junio	6	6	6	6	6	6 o 7	7	7	7	7	7	7
	Julio	6	6	6	6	6	6	6 o 7	7	7	7	7	7
	Agosto	6	6	6	6	6	6	6	6 o 7	7	7	7	7
	Setiembre	6	6	6	6	6	6	6	6	6 o 7	7	7	7
	Octubre	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6 o 7	7	7
	Noviembre	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6 o 7	7
	Diciembre	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6 o 7

En la diagonal del cuadro existe incertidumbre, en tanto la unidad de medida temporal es el mes y no una menor. Por ejemplo, si un niño que cursa en edad oportuna cumple años en marzo y es encuestado en marzo, no sabemos si declarará 5 o 6 años. Depende de si su cumpleaños es posterior o anterior a la aplicación de la encuesta en ese mes. Para el resto de las celdas tenemos una edad cierta.

2. Probabilidades de obtener distintas edades oportunas para cada mes

Las probabilidades de encontrar cada edad para cada mes de aplicación de la encuesta se obtienen directamente del cuadro A2.1 y se presentan en el A2.2.



Cuadro A2.2. Probabilidades de que la edad teórica sea X según mes de aplicación de la encuesta

	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Setiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre
5	0,29	0,21	0,13	0,04	---	---	---	---	---	---	---	---
6	0,71	0,79	0,88	0,96	0,96	0,88	0,79	0,71	0,63	0,54	0,46	0,38
7	---	---	---	---	0,04	0,13	0,21	0,29	0,38	0,46	0,54	0,63

Ejemplo

En una población que cursa primer grado de primaria sin rezago (todos en edad oportuna) si se aplica la encuesta en enero, la probabilidad de obtener por respuesta “5 años” es 0,29 y la probabilidad de obtener por respuesta “6 años” es 0,71. Del mismo modo se procede con los siguientes meses.

3. Esperanzas

La suma producto para cada mes permite determinar la esperanza o valor medio esperado. Por ejemplo, para enero la esperanza es $(5 \times 0,29) + (6 \times 0,71) = 5,71$. Las esperanzas para todos los meses se presentan en el cuadro A2.3.

Cuadro A2.3. Esperanza o valor medio esperado para cada mes de aplicación de la encuesta

Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Setiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre
5,71	5,79	5,88	5,96	6,04	6,13	6,21	6,29	6,38	6,46	6,54	6,63

El promedio de las esperanzas permite obtener un valor único para facilitar los cálculos posteriores. Este valor es 6,17.

4. Procedimiento con los datos

En las bases de la ECH se procede del siguiente modo.

4.1 Normalizar la edad al grado que se cursa

En los pasos anteriores se consideró el primer grado de primaria y las edades oportunas que pueden observarse en ese grado (5, 6 o 7 años según el mes del relevamiento y la fecha de nacimiento del niño).

Para trabajar con todos los grados escolares basta con restar la edad del niño al número de grados aprobados antes de cursar el actual. Así, un niño que está cursando con 6 años primer grado de primaria obtendrá para esta variable el valor 6 ($6-0=6$)³. Un niño que cursa con 8 años tercer grado de primaria obtendrá también 6 para esta variable ($8-2=6$).

³ A su edad se le resta 0 porque no aprobó ningún grado aún.

4.2 Comparar la edad normalizada con la esperanza

Al resultado de restar a la edad los grados aprobados se le resta la esperanza mensual o anual. Se ha optado por hacerlo con la última para facilitar el procedimiento y porque no se obtienen diferencias de importancia al utilizar uno u otro procedimiento⁴.

Ejemplo:

$$6 - 6,17 = -0,17 \quad 8 - 6,17 = 1,83$$

4.3 Truncar los valores obtenidos

Se truncan los valores obtenidos para que la nueva variable tenga un rango de -1 a 1.

-1 significa que con absoluta certeza el individuo cursa en una edad oportuna o anterior a la oportuna. 1 significa que con absoluta certeza el individuo cursa con edad mayor a la oportuna.

4.4 Suma de valores obtenidos

Finalmente se suman los valores obtenidos, el resultado se divide por la cantidad de casos y este último resultado se resta a 1.

Cada caso con valores negativos aportará a la reducción del “rezago”, mientras que cada caso con valores positivos aportará a su aumento. Para estimar la proporción de estudiantes que asisten en edad oportuna debe obtenerse la diferencia (1 – resultado).

⁴ Las bases de la ECH incluyen una variable que especifica el mes de aplicación, por lo que es posible realizar el cálculo mes a mes (esperanzas específicas para cada mes).

Anexo 3.

Clasificación de los hogares por quintiles de ingreso

Una de las variables presentadas para la desagregación de la información obtenida de la ECH es el nivel socioeconómico. Esta refiere al quintil en que se encuentra clasificado el hogar de cada niño o adolescente, de acuerdo a sus ingresos per cápita. A continuación, se presenta la metodología utilizada para la clasificación de los hogares según quintiles de ingreso.

1. **DEFLACTOR.** Esta operación se realiza para equiparar los ingresos que declaran tener las personas en los distintos meses del año. Para ello se crea una variable que asume valor 1 en el mes de enero de cada año y va aumentando de acuerdo a la evolución del índice de precios del consumo (IPC) del año. El valor del deflactor se calcula para cada mes, considerando en el numerador el IPC del mes anterior al que corresponda y en el denominador el IPC de diciembre del año anterior al considerado. El corrimiento de un mes se debe a que en la ECH se indaga sobre ingresos “el mes anterior” a la realización de la encuesta.

2. **INGRESOS DE LOS HOGARES DEFLACTADOS.** Se crea una variable cuyos valores son el resultado de multiplicar los ingresos con valor locativo del hogar por el deflactor del mes. Se opta por utilizar los ingresos con valor locativo para equiparar a los hogares propietarios con los hogares inquilinos, que tienen un ingreso que los primeros no tienen.

3. **INGRESOS PER CÁPITA.** Se crea una variable cuyos valores son el resultado de dividir los ingresos deflactados con valor locativo por el número de integrantes de cada hogar⁵.

4. **REGIÓN.** Se utiliza una variable que distingue entre casos de Montevideo, interior urbano (localidades de 5.000 o más habitantes) y pequeñas localidades del interior y área rural. Los quintiles se calculan para cada región por separado.

Se opta por esta alternativa, siguiendo la metodología para el cálculo de la **Línea de Pobreza 2006**, que asume costos de vida distintos en cada región y calcula, por tanto, una línea de indigencia y una línea de pobreza para cada una de ellas.

Los hogares se ordenan de menor a mayor de acuerdo a sus ingresos per cápita con valor locativo deflactados⁶. Se clasifican en cinco grupos de igual magnitud (quintiles). Cada individuo asume el quintil al que corresponde su hogar. Los hogares se distribuyen en partes iguales (20% en cada quintil) para cada región y año. Lo anterior no sucede con las personas, ya que es mayor la cantidad de personas en los hogares con menores ingresos per cápita que en los que tienen mayores ingresos. Aún mayores son las diferencias en la cantidad de niños y adolescentes (son muchos más en el quintil 1 que en los siguientes).

⁵ Sin considerar servicio doméstico.

⁶ Los empates se asignan al quintil menor.



Anexo 4.

Información complementaria de acceso, trayectoria y egreso

Cuadro A4.1. Diferencia (en puntos porcentuales) de asistencia a educación obligatoria entre mujeres y hombres, por edad simple, años 2006 y 2013-2015

Edad >	14	15	16	17	18	19	20	21	22
2013-2015	3	6	10	12	15	15	13	12	15
2006	5	7	13	12	14	13	12	16	12

Forma de cálculo: se resta al porcentaje de asistentes mujeres en cada edad y período el porcentaje de asistentes hombres.

Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de la ECH (INE).

Cuadro A4.2. Diferencia (en puntos porcentuales) de asistencia a educación obligatoria entre residentes en Montevideo y pequeñas localidades del interior y rural, por edades simples seleccionadas, años 2006 y 2013-2015

Edad >	3	4	14	15	16	17	18	19	20	21	22
2013-2015	28	9	6	7	9	14	11	14	20	21	21
2006	33	21	12	14	13	16	20	21	25	26	30

Forma de cálculo: se resta al porcentaje de asistentes que residen en la capital en cada edad y período el porcentaje de asistentes que residen en pequeñas localidades o áreas rurales del interior.

Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de la ECH (INE).

Cuadro A4.3. Diferencia (en puntos porcentuales) de asistencia a educación obligatoria entre población perteneciente a hogares del quinto quintil de ingresos y del primer quintil de ingresos, por edades simples seleccionadas, años 2006 y 2013-2015

Edad >	3	4	14	15	16	17	18	19	20	21	22
2013-2015	37	12	12	21	31	41	53	55	54	54	54
2006	54	26	14	30	38	47	54	55	60	56	63

Forma de cálculo: se resta al porcentaje de asistentes perteneciente a hogares del quinto quintil de ingresos el porcentaje de asistentes perteneciente a hogares del primer quintil de ingresos.

Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de la ECH (INE).

Cuadro A4.4. Diferencia (en puntos porcentuales) de asistencia suficiente entre alumnos de escuelas públicas pertenecientes al quinto quintil de contexto sociocultural y del primer quintil de contexto sociocultural, por grado escolar, años 2006 y 2015

Grado >	Inicial 3	Inicial 4	Inicial 5	1°	2°	3°	4°	5°	6°
2015	18	16	19	12	11	8	8	9	10
2006	26	10	16	11	7	8	9	7	5

Forma de cálculo: se resta al porcentaje de alumnos con asistencia suficiente en escuelas públicas del quinto quintil de contexto sociocultural el porcentaje de alumnos con asistencia suficiente en escuelas públicas del primer quintil de contexto sociocultural.

Fuente: elaboración propia a partir de microdatos del Monitor Educativo de Primaria.

Nota: se excluyen centros sin dato de contexto sociocultural.

Cuadro A4.5. Diferencia (en puntos porcentuales) de asistencia en edad oportuna entre 2013-2015 y 2006, por edades seleccionadas

Edad >	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
Diferencia entre 2013-2015 y 2006	6	11	10	12	12	12	10	5	5	4	3

Forma de cálculo: es la diferencia entre el porcentaje de personas que asisten en edad oportuna con una edad determinada en el período 2013-2015 y el porcentaje que asistía en edad oportuna, con esa misma edad, en 2006.

Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de la ECH (INE).



Cuadro A4.6. Alumnos de primaria pública y ciclo básico de enseñanza secundaria pública, con extraedad (en porcentaje) por grado. Año 2015

Ciclo / Grado >	Primaria pública						Secundaria pública		
	1°	2°	3°	4°	5°	6°	1°	2°	3°
	14	21	23	26	27	29	40	37	40

Fuente: elaboración propia a partir del Monitor Educativo de Primaria y del Monitor Educativo Liceal.

Cuadro A4.7. Porcentaje de alumnos matriculados en 2015 en 6° grado de primaria pública, con extraedad, según quintil de contexto sociocultural de la escuela

Quintil >	1	2	3	4	5	Total
	43	34	30	24	16	29

Fuente: elaboración propia a partir del Monitor Educativo de Primaria.

Cuadro A4.8. Diferencia (en puntos porcentuales) de egreso de ciclos educativos cuatro años después de la edad teórica, entre población perteneciente a hogares del quinto quintil de ingresos y del primer quintil de ingresos, por ciclos, años 2006 y 2013-2015

Ciclo >	Primaria	Media Básica	Media Superior
2013-2015	3	45	56
2006	11	49	64

Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de la ECH (INE).

Anexo 5.

Logros de aprendizaje en Lectura en TERCE

El TERCE, a diferencia de PISA, es curricular, es decir, para su elaboración consideró las coincidencias temáticas dentro de los 15 sistemas educativos que participan en él, específicamente en primaria. Ello permite tener una mirada más particular, no solo por la participación de los países de la región (y las características contextuales que aparentemente son más cercanas), sino también porque se evalúan temáticas y contenidos en los cuales coinciden todos los países participantes.

Los resultados del TERCE también se presentan en una escala de dificultad continua, expresada en niveles de desempeño, de tal manera que los ítems que se incluyen en la prueba miden un proceso cognitivo en particular que permite conocer la capacidad de los estudiantes latinoamericanos para hacer frente a dichas tareas.

Para poder realizar un juicio respecto al avance de los estudiantes de sexto año de cada país en el área de lectura, el TERCE definió los siguientes niveles de desempeño.

Nivel	Descripción
1 (hasta 611 puntos)	En narraciones literarias (predominantemente), cartas, notas, noticias y relatos, estos estudiantes muestran evidencia de ser capaces de: localizar información explícita, repetida literalmente o mediante sinónimos (parafraseada), que se encuentra en distintas partes del texto (inicio, cuerpo o final) y distinguida de otras informaciones; establecer relaciones causales entre información explícita del texto; interpretar expresiones en lenguaje figurado; reconocer tipos de textos por su estructura familiar y cercana; reconocer el emisor de un texto; y reconocer elementos que establecen vínculos de coreferencia en el texto (sustitución por sinónimos, sintagmas o pronombres), que se encuentran cercanos o próximos y son claramente distinguibles.
2 (entre 612 y 753 puntos)	En narraciones literarias, cartas, notas, artículos informativos, noticias, relatos, afiches y comentarios, estos estudiantes muestran evidencia de ser capaces de: localizar y relacionar información explícita (relaciones causales y de secuencia temporal), repetida literalmente o mediante sinónimos (parafraseada), que se encuentra predominantemente en el cuerpo del texto y que es necesario distinguir de otras informaciones que compiten con ella; inferir información a partir de conexiones sugeridas por el texto y apoyadas en el conocimiento de mundo; inferir el significado de palabras familiares a partir de las claves que entrega el texto; realizar relaciones que demuestran la comprensión del sentido global del texto, como distinguir el tema central, idea principal y las características principales de personajes, a partir de información explícita e implícita de los textos; reconocer funciones de textos discontinuos presentes en diversos textos; reconocer emisor, destinatario y propósito comunicativo en diversos textos; relacionar dos textos, según sus características y la información que ambos entregan; y reemplazar conectores según su sentido en el texto.
Nivel 3 (entre 754 y 809 puntos)	En narraciones literarias y poemas, cartas, notas, artículos informativos, noticias, relatos, afiches y comentarios, estos estudiantes muestran evidencia de ser capaces de: localizar información explícita, repetida predominantemente mediante sinónimos (parafraseada), que se encuentra en distintas partes del texto, y que es necesario discriminar de otra información relevante que compite con ella; relacionar información explícita (relaciones causales y de secuencia temporal), repetida predominantemente mediante sinónimos (parafraseada), en distintas partes del texto, discriminando entre información relevante que compite entre sí; inferir información a partir de conexiones sugeridas en diversas partes del texto y apoyadas en el conocimiento de mundo; interpretar figuras literarias y expresiones en lenguaje figurado; reconocer la función de distintos elementos y recursos de un texto; reconocer elementos que establecen vínculos de coreferencia en el texto (sustitución por sinónimos, sintagmas o pronombres), cercanos y/o alejados entre sí, con elementos que le compiten; y reconocer la función de conectores, verbos y signos ortográficos en textos literarios y no literarios.
Nivel 4 (desde 810 puntos)	En narraciones literarias y poemas, cartas, notas, artículos informativos, noticias, relatos, afiches y comentarios, estos estudiantes muestran evidencia de ser capaces de: inferir el significado de palabras utilizadas con significados diversos dependiendo del contexto en que se encuentran; reflexionar sobre la función y los recursos de un texto; y relacionar dos textos, a partir de sus propósitos comunicativos.



En el caso de lectura, para sexto grado, los contenidos evaluados fueron los siguientes.

Dominios	Aprendizajes de cada dominio	Procesos cognitivos inmersos en el proceso lector
<p>Comprensión de textos. Implica la lectura de textos continuos y discontinuos con los cuales se realiza un trabajo intra o intertextual</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Reconoce información explícita en los textos que lee: qué, quién, dónde, cuándo, por qué, para qué, cómo • Reconoce de qué se habla en un texto (idea principal explícita) • Reconoce secuencias (antes-después, causa-efecto, qué, para qué) explícitas en el texto • Establece relaciones y abstrae categorías entre bloques de información en el texto descriptivo • Reconoce cómo se organiza la información en un texto con secuencia envolvente narrativa o descriptiva • Infiere el tema central y secundario de un texto • Infiere la idea principal de un párrafo complejo • Infiere el significado de palabras o expresiones de uso poco común a partir del contexto • Explicita las relaciones entre información sugerida en el texto • Reconoce modelos de organización de la información de los textos • Reconoce los destinatarios de un texto. • Identifica la función de los distintos componentes del texto • Infiere el propósito comunicativo de los textos que lee • Relaciona información explícita entre diferentes textos leídos • Infiere el principal argumento que apoya el punto de vista central de un texto con secuencia envolvente argumentativa • Establece relaciones de comparación y contraste entre los textos o entre los elementos de un texto • Infiere información implícita sobre el contenido del texto • Identifica tipos de texto según su intención comunicativa: descriptivo, narrativo, expositivo e informativo • Relaciona información del texto con la vida cotidiana • Atribuye fundadamente un punto de vista de un texto • Concluye qué texto es más apropiado en una situación comunicativa • Compara los puntos de vista de distintos textos • Compara y relaciona textos para dar cuenta de sus relaciones en contenido y forma • Evalúa elementos explícitos o implícitos de la situación comunicativa • Evalúa elementos de la forma y el contenido del texto 	<ul style="list-style-type: none"> • Comprensión literal • Comprensión inferencial • Comprensión crítica
<p>Metalingüístico y teórico. Refiere al dominio de conceptos de lengua y literatura</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Reconoce expresiones que indican acciones en tiempo presente y pasado (tiempos verbales) • Reconoce la concordancia nominal (de género y número en sustantivos y sus determinantes) y concordancia verbal (persona del sujeto y del verbo) • Distingue la función de algunos conectores: causa-efecto, temporalidad, adición, contraste • Identifica la función de los elementos de distintos tipos de oraciones en el texto: subordinadas y coordinadas • Reconoce elementos que establecen vínculos de correferencia en el texto (sustitución por sinónimos, sintagmas o pronombres) <ul style="list-style-type: none"> • En secuencias descriptivas, reconoce características o atributos de objetos, personas, animales • Reconoce los elementos estructurales de la secuencia descriptiva <ul style="list-style-type: none"> • Reconoce la secuencia narrativa • Reconoce el personaje principal o protagonista <ul style="list-style-type: none"> • Reconoce la acción o evento central • Reconoce el desenlace o final de un relato • Identifica el significado de descripción, cuento, poema, narrador, conflicto y desenlace 	



El siguiente ítem de lectura fue liberado por la UNESCO y fue utilizado en el TERCE.

Estimados niños y niñas:

Los invitamos a celebrar el Día del Estudiante este 13 de agosto a las 15:00 horas.
La actividad se realizará en el Centro Deportivo San Manuel.

Esperamos que todos puedan asistir a este día tan especial para toda la escuela, pues ha sido preparado con mucho cariño por los profesores, profesoras y los padres y madres de familia.

Se les sugiere usar ropa cómoda, porque habrá muchas actividades entretenidas, que a continuación detallamos:

15:00 Palabras de bienvenida.
15:30 Concurso de baile.
17:00 Competencia deportiva.
18:00 Cierre.

Los esperamos.

Pedro Silva
Director
Escuela Luis Irrarázaval

¿Cómo llegar?

EN LA FRASE SUBRAYADA EN EL TEXTO ANTERIOR, ¿QUIÉN O QUIÉNES DEBERÍAN USAR ROPA CÓMODA?

A) El director.
B) Los profesores.
C) Los estudiantes.
D) Los padres.

L63B05108Zq

El ítem presentado corresponde a un nivel de sexto de primaria y pretende evaluar si los estudiantes son capaces de reconocer elementos que establecen vínculos de correferencia en el texto que se encuentran cercanos o próximos y son claramente distinguibles. La búsqueda de conocer si los estudiantes de sexto de primaria son capaces de realizar vínculos de correferencia explícita en un texto responde al interés del proyecto de mostrar si los sistemas educativos participantes promueven el desarrollo de habilidades básicas bajo una mirada curricular en común.



La respuesta correcta de este ítem es la opción C, “Los estudiantes”. Para su selección los alumnos deben ser capaces de relacionar el contenido de la opción respecto a la información explícita incluida al inicio del texto de forma literal, lo cual es uno de los elementos básicos de la competencia lectora, que facilita el desarrollo de otros elementos y habilidades de mayor complejidad relacionadas con esta competencia.





Anexo 6.

Logros de aprendizaje en Ciencias en PISA

El Programa Internacional para la Evaluación de los Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés) es un proyecto de evaluación a gran escala coordinado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Desde el año 2000 y con una periodicidad de tres años PISA evalúa la competencia⁷ de los estudiantes en matemática, ciencias y lectura en más de 70 países y zonas participantes (miembros y no miembros de la OCDE). La intención de PISA es identificar la manera en que los jóvenes escolarizados de 15 años han adquirido los conocimientos y habilidades relativas en matemática, ciencia y lectura considerados como esenciales para participar de forma activa en la sociedad.

Los resultados de PISA se muestran en una escala continua de dificultad —con promedio 500 y desviación estándar 100—, por tanto, mientras el puntaje promedio de un país sea menor, sus estudiantes tienen menores posibilidades de responder a actividades o tareas de gran complejidad. Además de brindar un puntaje promedio, se describe lo que los alumnos son capaces de hacer en distintos niveles de la escala. De modo ilustrativo, la siguiente tabla explica los niveles de desempeño en matemática, área foco de la evaluación PISA en 2012.

⁷ PISA se enfoca en la evaluación de literacy, que refiere al dominio de ciertos conocimientos y habilidades en particular bajo diversos contextos. Para efectos de mayor comprensión y en concordancia con los informes latinoamericanos de este proyecto internacional se hace uso del término competencia.

Nivel	Descripción de niveles de desempeño
6 (669,3 puntos o más)	Los estudiantes en el nivel 6 definido por la evaluación PISA en Matemática son capaces de conceptualizar, generalizar y utilizar la información en base a modelos de situaciones de problemas complejos; utilizan sus conocimientos en contextos relativamente no estándares. Aplican este conocimiento junto con un dominio de las operaciones y relaciones matemáticas simbólicas y formales, para desarrollar nuevos enfoques y estrategias para resolver situaciones nuevas. Los estudiantes de este nivel reflexionan sobre sus acciones, formulan y comunican con precisión sus acciones y reflexiones en cuanto a sus resultados, interpretaciones y argumentos, y explican por qué se aplicaron a la situación original. Relacionan diferentes fuentes de información y representaciones y trabajan con flexibilidad entre ellas.
5 (606,99 a menos de 669,3 puntos)	Los estudiantes en este nivel desarrollan y trabajan con modelos de situaciones complejas, identifican limitaciones y supuestos. Seleccionan, comparan y evalúan estrategias de resolución de problemas que permiten hacer frente a problemas complejos. Trabajan estratégicamente representaciones que están vinculadas, caracterizaciones simbólicas y formales y conocimientos relacionados entre sí, aplicando pensamiento amplio bien desarrollado y habilidades de razonamiento. Demuestran cierta reflexión sobre su trabajo, formulan y comunican sus interpretaciones y razonamientos.
4 (544,68 a menos de 606,99 puntos)	Los estudiantes trabajan eficazmente con modelos explícitos en situaciones complejas concretas que pueden implicar restricciones o suposiciones. Seleccionan e integran diferentes representaciones, incluyendo las simbólicas; las vinculan directamente a los aspectos de situaciones del mundo real. Usan una limitada gama de habilidades para razonar una idea en contextos sencillos. Construyen y comunican explicaciones y argumentos basados en sus interpretaciones, razonamientos y acciones.
3 (482,38 a menos de 544,68 puntos)	Estos estudiantes ejecutan procedimientos claramente descritos, incluso aquellos que requieren decisiones secuenciales. Sus interpretaciones son suficientemente sólidas como para la construcción de un modelo simple o para seleccionar y aplicar estrategias de resolución de problemas sencillos. Interpretan y utilizan representaciones basadas en diferentes fuentes de información y razonan directamente sobre ellos. Muestran una cierta capacidad para manejar porcentajes, fracciones y números decimales y para trabajar con relaciones proporcionales. Sus soluciones reflejan que se involucran en la interpretación básica y el razonamiento de los problemas que resuelven.
2 (420,07 a menos de 482,38 puntos)	Estos estudiantes interpretan y reconocen situaciones en contextos que requieren una inferencia directa. Extraen la información relevante a partir de una sola fuente y hacen uso de un único modo de representación. Emplean algoritmos básicos, fórmulas, procedimientos o convenciones para resolver problemas con números enteros. Hacen interpretaciones literales de los resultados.
1 (357,77 a menos de 420,07 puntos)	Responden a preguntas que involucran contextos familiares donde toda la información relevante está presente y las preguntas están claramente definidas. Identifican información y llevan a cabo procedimientos de rutina de acuerdo a las instrucciones directas en situaciones explícitas. Llevan a cabo acciones que son casi siempre evidentes y se deducen inmediatamente de los estímulos dados.
Debajo del nivel 1 (menos de 357,77 puntos)	Los estudiantes en este nivel realizan tareas matemáticas muy directas tales como la lectura de un valor en un gráfico bien identificado o en una tabla en la que las etiquetas coinciden con las palabras en el estímulo y la pregunta, con criterios de selección claros y la relación entre la representación y los aspectos del contexto descrito evidentes. Realizan operaciones aritméticas con números enteros, siguiendo instrucciones claras y bien definidas.

El marco conceptual de PISA identifica los procesos cognitivos, contextos y contenidos en los cuales se desarrollan las capacidades matemáticas de los estudiantes.



Procesos cognitivos

- Formular situaciones de forma matemática
- Emplear conceptos, procedimientos y razonamientos matemáticos
- Interpretar, aplicar y evaluar resultados matemáticos

Contenidos

- Cantidad
- Espacio y forma
- Cambio y relaciones
- Incertidumbre y datos

Contextos

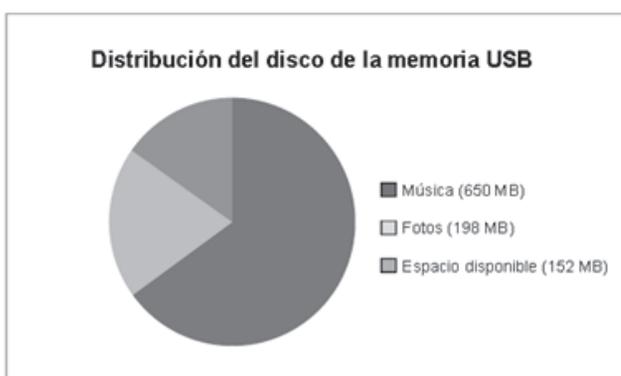
- Personal
- Social
- Científico
- Ocupacional

Para comprender mejor las tareas evaluadas, se presenta el siguiente ítem, que fue utilizado para la prueba PISA 2012 y liberado por la OCDE para fines informativos.

MEMORIA USB

Una memoria USB es un dispositivo pequeño y portátil de almacenamiento de datos informáticos.

Iván tiene una memoria USB en la que almacena música y fotos. La memoria USB tiene una capacidad de 1 GB (1000 MB). El siguiente gráfico muestra la distribución actual del disco de su memoria USB.



Pregunta 1: MEMORIA USB

PM00AQ01 - 0 1 9

Iván quiere pasar un álbum de fotos de 350 MB a su memoria USB, pero no hay suficiente espacio disponible. Si bien no quiere eliminar ninguna de las fotos, no le importaría eliminar hasta dos álbumes de música.

El tamaño de los álbumes de música que Iván tiene almacenados en su memoria USB es el siguiente:

Álbum	Tamaño
Álbum 1	100 MB
Álbum 2	75 MB
Álbum 3	80 MB
Álbum 4	55 MB
Álbum 5	60 MB
Álbum 6	80 MB
Álbum 7	75 MB
Álbum 8	125 MB

Eliminando dos álbumes de música como máximo, ¿tendría Iván suficiente espacio en su memoria USB para añadir el álbum de fotos? Rodea con un círculo «Sí» o «No» y escribe tus cálculos para justificar tu respuesta.

Respuesta: Sí / No



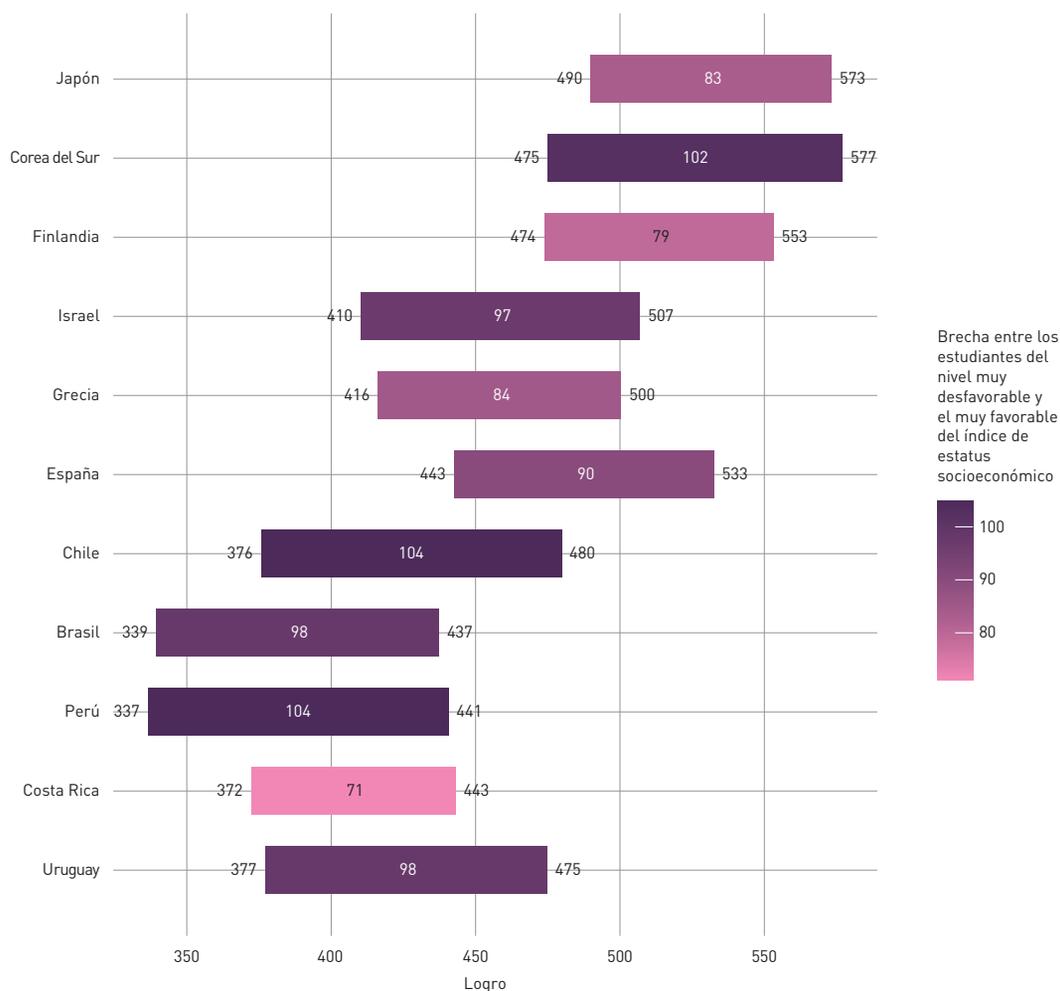
La pregunta 1 de “Memoria USB” es un buen ejemplo de cómo PISA pretende hacer uso de contextos de la vida cotidiana como forma de generar respuestas que permitan valorar el nivel de dominio matemático de los jóvenes. En este caso, el objetivo de este ítem es comprar y calcular unos valores para satisfacer los criterios dados. Específicamente pretende medir el proceso de interpretar cantidades en un contexto personal.

Para contestar de forma adecuada este ítem y poder valorar si los jóvenes son capaces de interpretar datos para satisfacer algunos criterios dados, los estudiantes deben encontrar el método para eliminar 198 MB, considerando cualquier combinación de álbumes. Para ello se deben hacer uso de recursos matemáticos, principalmente de restas, considerando diversas combinaciones de la información otorgada. En esta actividad se ponen en juego comparaciones y cálculos básicos con fines de encontrar una solución a un problema cotidiano.



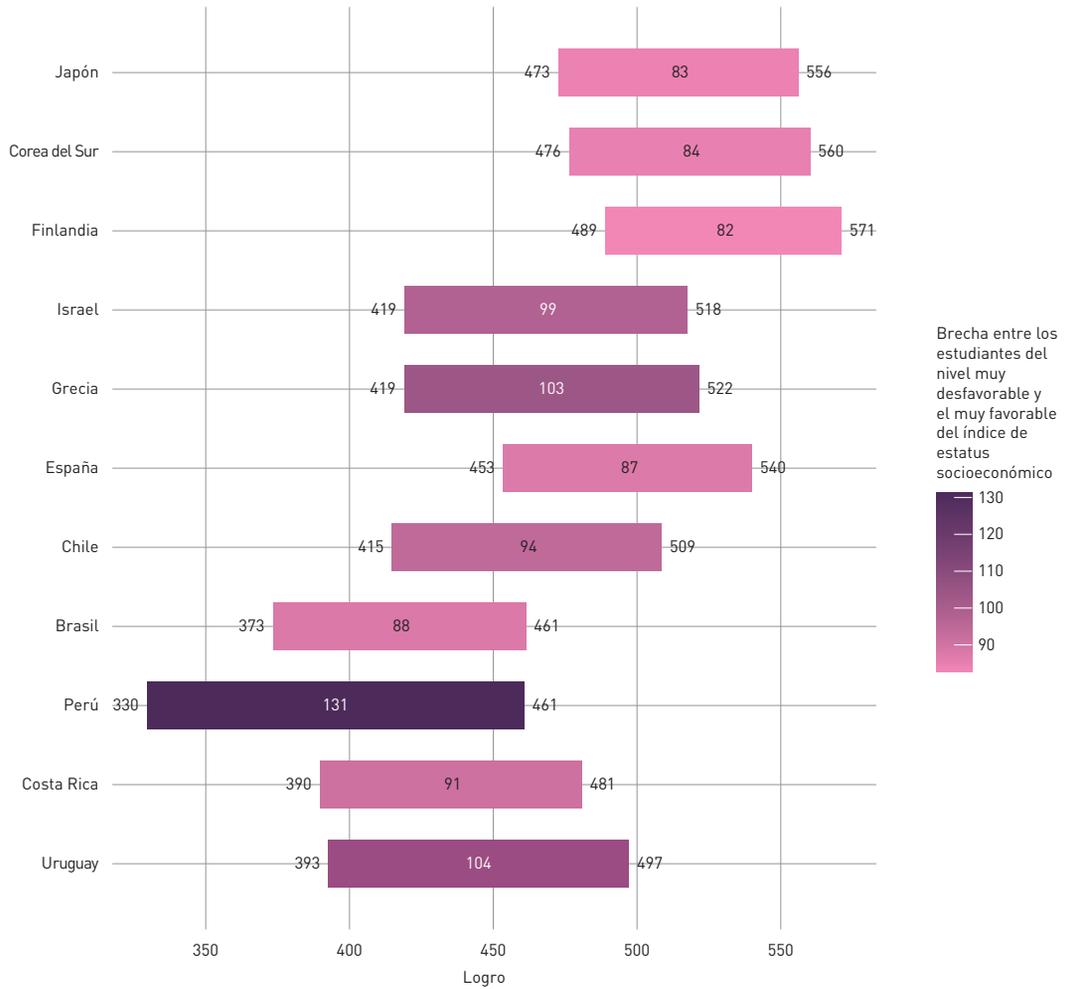
Anexo 7. Niveles de competencia PISA y TERCE

Gráfico A7.1. Distancia entre los resultados promedio en matemática de los estudiantes de los niveles muy desfavorable y muy favorable del índice de estatus socioeconómico del estudiante en PISA 2015



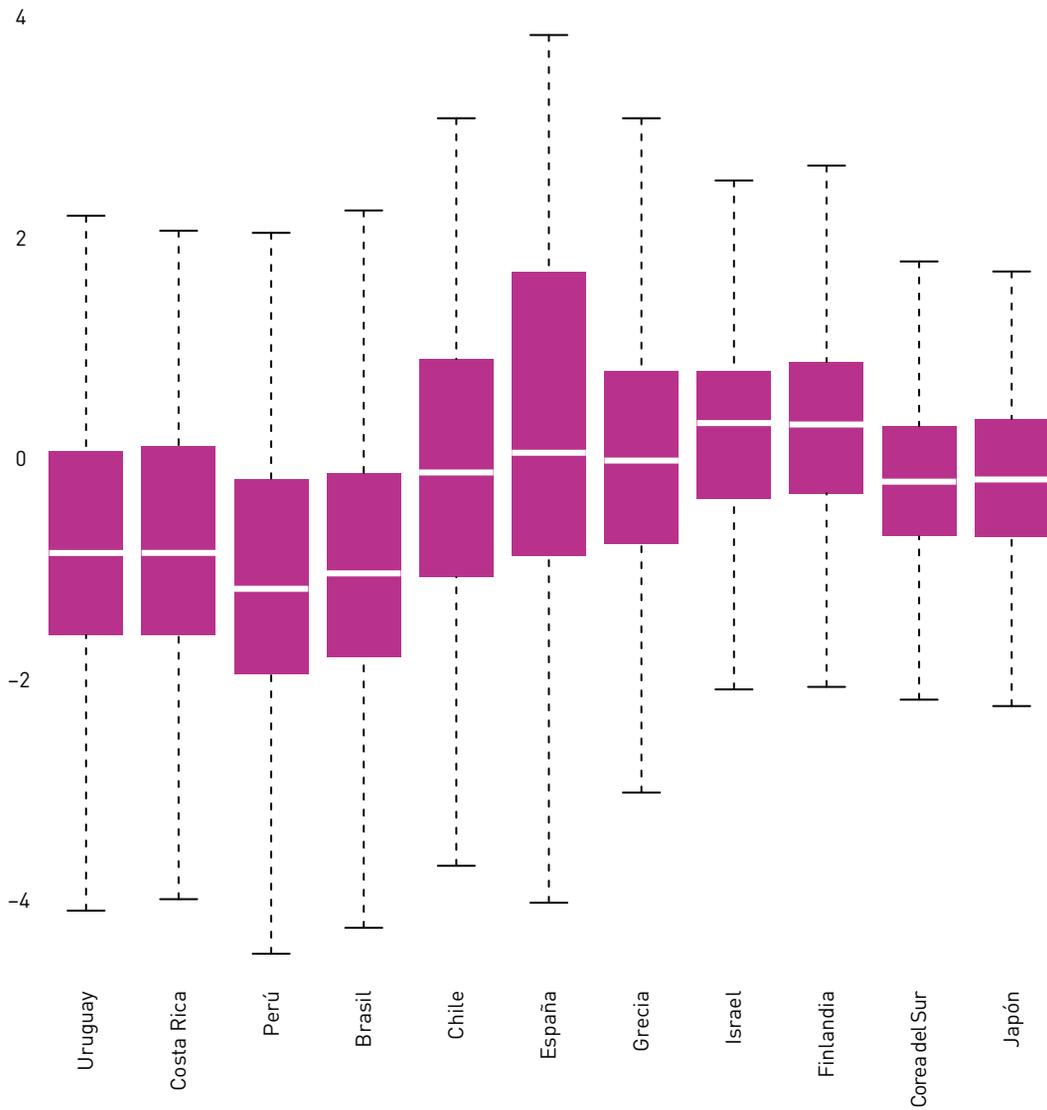
Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos de PISA 2015.

Gráfico A7.2. Distancia entre los resultados promedio en lectura de los estudiantes de los niveles muy desfavorable y muy favorable del índice de estatus socioeconómico del estudiante en PISA 2015



Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos de PISA 2015.

Gráfico A7.3 Distribución del índice de estatus socioeconómico de los países en PISA 2015



Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos de PISA 2015.



Anexo 8. Medidas de posición y dispersión

Cuadro A8.1. Estadísticos de posición y dispersión de las distribuciones

Medidas	Nivel socioeconómico de los estudiantes	Índice de clima de aula	Nivel socioeconómico del centro
Percentil 5	-0,479	-1,809	-0,086
Percentil 25	0,23	-0,603	0,263
Percentil 50	0,736	0,236	0,62
Percentil 75	1,343	0,701	1,02
Percentil 95	2,052	0,91	1,689
Media	0,784	-0,045	0,692
Desvío estándar	0,783	0,944	0,57

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos del TERCE.



Anexo 9.

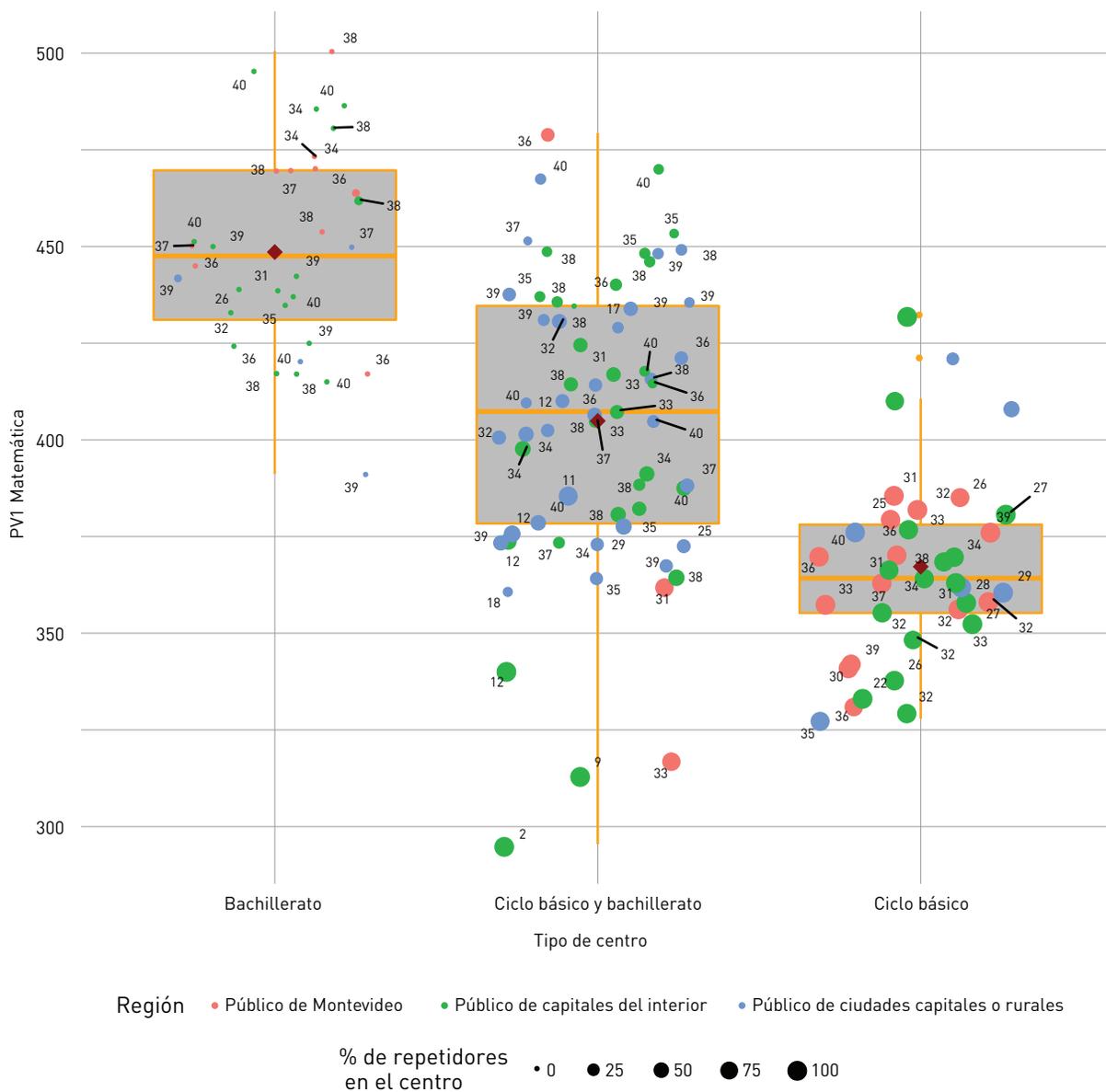
La muestra de PISA y representatividad de los centros

Para mostrar el sesgo que se produce en PISA al sacar la muestra de estudiantes de 15 años en los distintos ciclos educativos se presenta el caso de los liceos públicos⁸, discriminando por centros donde solo se dicta ciclo básico, solo bachillerato y ambos ciclos. Para cada tipología de centro se hizo un diagrama de caja que resume la distribución de nivel socioeconómico de los centros. Además, el color de cada punto indica la región donde se encuentra cada centro y el tamaño del punto refiere al porcentaje de alumnos repetidores en la muestra del centro.

De esta forma, podemos ver cómo en los centros donde solo se dicta bachillerato diversificado se registran los niveles socioeconómicos más altos y en los centros donde se dicta solo ciclo básico se registran los más bajos. Se puede ver cómo se asocia el porcentaje de repetidores dentro de los centros con el porcentaje de estudiantes en ciclo básico. Cuando se saca una muestra de estudiantes en un centro donde solo se dicta ciclo básico la muestra no es representativa del centro, sino que representa a los alumnos de 15 años que concurren al centro, los cuales tienen una alta probabilidad de ser repetidores. Lo contrario pasa en los centros donde solo se dicta bachillerato, porque el centro está representado por estudiantes de 15 años con muy baja probabilidad de ser repetidores. En los centros donde se dicta ciclo básico y bachillerato es más probable que las muestras de estudiantes representen mejor la realidad del centro.

⁸ Los centros técnicos tiene una mayor diversidad de formatos, pero de todas formas creemos que el mayor problema radica en los liceos públicos.

Gráfico A9.1. Distribución del logro de los centros discriminado entre centros que ofrecen ciclo básico, solo bachillerato o ambos en la muestra de Uruguay en PISA 2015



Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos de PISA 2015.

Anexo 10. HLM TERCE

Cuadro A10.1. Estimación de modelo multinivel para la evaluación del TERCE de matemática

Matemática	
Alumnos	
Nivel socioeconómico del estudiante	25,51***
Niña	-15,17**
Repitió	-65,31***
Escuelas	
Nivel socioeconómico del centro	41,43***
Público	1,01
Montevideo	6,63
Índice de clima de aula	5,36**
Constante	738,49***

El cuadro A10.2 muestra los resultados para los puntajes obtenidos por los estudiantes uruguayos en la prueba de matemática en el TERCE. Se presentan los gradientes B (con sus errores estándar robustos entre paréntesis) para cada una de las variables incluidas en el modelo. Estos valores indican el aumento o descenso (en caso de los valores negativos) en el puntaje promedio obtenido en las pruebas con cada aumento de una unidad en la variable correspondiente. Los asteriscos indican el grado de significancia estadística del impacto de las variables sobre los puntajes, siendo altamente significativos los impactos indicados con ***.

Cuadro A10.2. Estadísticas descriptivas para Uruguay

	Media	Desvío estándar	Rango		Puntaje matemática		Puntaje ciencias		Puntaje lectura	
VARIABLES DE RESULTADOS										
Puntaje matemática	765,19	(6,4)	462,09	1.133,19						
Puntaje lectura	735,78	(5,1)	348,44	1.101,20						
Puntaje ciencias	725,24	(6,7)	352,20	1.059,95						
VARIABLES DEL ESTUDIANTE										
Nivel socioeconómico del estudiante	0,78	0,78	-1,58	2,83						
Niña (niña=1, varón=0)	0,51	0,50	0,00	1,00	760,80	769,83	724,22	726,32	743,08	728,30
Repitió (repitió=1, no repitió=0)	0,20	0,40	0,00	1,00	699,65	787,42	657,32	745,38	660,00	756,59
VARIABLES DEL CENTRO										
Nivel socioeconómico del centro	0,82	0,54	-0,38	2,44						
Público (público=1, privado=0)	0,80	0,40	0,00	1,00	751,99	840,97	710,55	809,51	721,07	820,14
Montevideo (Montevideo=1, interior=0)	0,23	0,42	0,00	1,00	783,25	759,77	740,99	720,50	755,32	729,89
Índice de clima de aula	-0,46	(0,2)	-4,12	1,77						

Cuadro A10.3. Descripción de las variables del TERCE incluidas en HLM

Variables de resultados	
Puntaje (Matemática)	Puntaje TERCE para sexto año, 5 valores plausibles para el resultado en cada área evaluada.
Variables del estudiante	
Nivel socioeconómico del estudiante	Variable elaborada por TERCE a partir de la información de los cuestionarios de contexto del TERCE, específicamente de las respuestas de los padres o tutores de los estudiantes. Está compuesto por las variables relativas a los antecedentes educativos y laborales de la madre, el ingreso del hogar, los bienes y servicios de la vivienda, y la cantidad de libros disponibles. Los valores más altos del índice indican un mayor estatus socioeconómico.
Niña	Variable <i>dummy</i> que indica el sexo del alumno (categoría omitida: varón).
Repitió	Variable <i>dummy</i> que indica si el estudiante ha repetido algún curso (categoría omitida: no ha repetido).
Variables del centro	
Nivel socioeconómico del centro	Variable que mide el promedio del nivel socioeconómico de los alumnos del mismo centro.
Público	Variable <i>dummy</i> que indica si la institución corresponde a primaria pública o privada (categoría omitida: privada).
Montevideo	Variable <i>dummy</i> que indica la ubicación del establecimiento (categoría omitida: interior).

Anexo 11. HLM PISA

Cuadro A11.1. Estimación de modelo multinivel para la evaluación PISA 2015 de matemática, lectura y ciencias

	Matemática	Lectura	Ciencias
Alumnos			
Nivel socioeconómico del estudiante	8,75***	12,46***	10,18***
	(0,0)	(0,0)	(0,0)
Niña vs varón	-21,91***	19,19***	-15,15***
	(0,0)	(0,0)	(0,0)
Repite vs no repite	-59,00***	-58,57***	-57,44***
	(0,0)	(0,0)	(0,0)
Escuelas			
Nivel socioeconómico del centro	29,95***	34,85***	31,44***
	(0,0)	(0,0)	(0,0)
Técnico vs liceo público	-12,33**	-29,44***	-14,89***
	(0,0)	(0,0)	(0,0)
Liceo privado vs liceo público	-6,24	-8,65	-8,61
	(0,4)	(0,4)	(0,3)
Montevideo vs interior	20,45***	13,41**	14,05***
	(0,0)	(0,0)	(0,0)
Índice de clima de aula	4,76***	3,30***	2,95**
	(0,0)	(0,0)	(0,0)
Constante	484,35***	495,08***	502,89***
	(0,0)	(0,0)	(0,0)

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos de PISA 2015.

Cuadro A11.2. Estadísticas descriptivas para Uruguay

	Media	Desvío estándar	Rango		Puntaje matemática		Puntaje lectura		Puntaje ciencias	
					1	0	1	0	1	0
VARIABLES DE RESULTADOS					1	0	1	0	1	0
Puntaje matemática	417,99	(2,5)	117,50	740,71						
Puntaje lectura	436,57	(2,5)	153,38	808,24						
Puntaje ciencias	435,36	(2,2)	186,24	712,34						
VARIABLES DEL ESTUDIANTE										
Nivel socioeconómico del estudiante	-0,78	(1,1)	-4,09	2,73						
Niña (niña=1, varón=0)	0,53	(0,5)	0,00	1,00	411,43	425,84	447,51	424,43	431,17	440,27
Repitió (repitió=1, no repitió=0)	0,35	(0,5)	0,00	1,00	358,68	451,13	369,00	474,28	374,84	468,99
VARIABLES DEL CENTRO										
Nivel socioeconómico del centro	-0,78	(0,7)	-2,53	1,06						
Técnico (técnico=1, liceo público=0)	0,19	(0,4)	0,00	1,00	391,74	424,05	393,05	446,66	404,59	442,46
Privado (liceo privado=1, liceo público=0)	0,15	(0,4)	0,00	1,00	494,54	403,96	518,37	421,52	508,03	422,01
Montevideo (Montevideo=1, interior=0)	0,29	(0,5)	0,00	1,00	445,42	406,71	464,51	425,00	460,79	424,86
Índice de clima de aula	-0,11	(1,0)	-2,42	1,88						

Nota: valores expandidos para toda la población.

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos de PISA 2015.

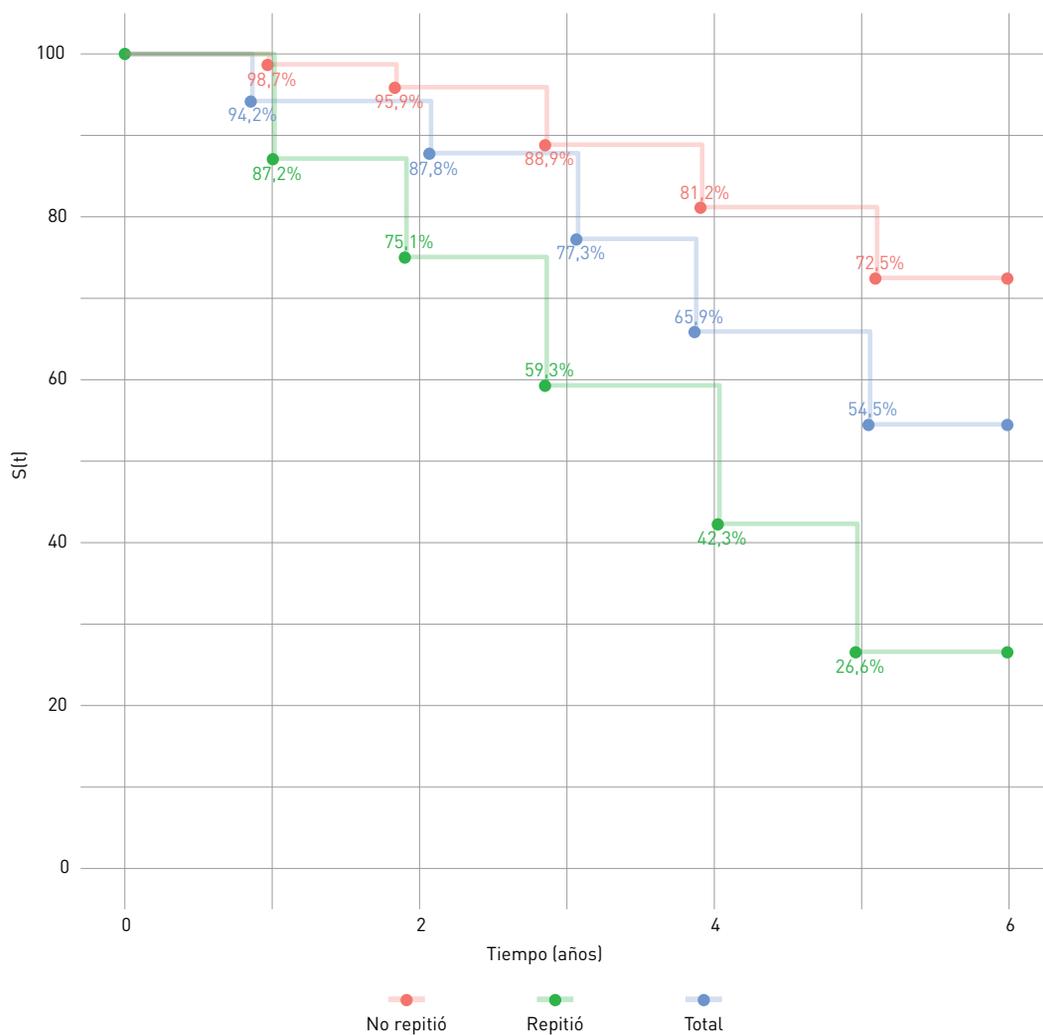
Cuadro A11.3. Descripción de las variables de PISA incluidas en HLM

Variables de resultados	
Puntaje (Matemática, Lectura, Ciencias)	Puntaje PISA, 10 valores plausibles para el resultado en cada área evaluada
Variables del estudiante	
Nivel socioeconómico del estudiante	Variable elaborada por OCDE-PISA (ESCS), que considera educación y ocupación de los padres, y bienes en el hogar.
Niña	Variable <i>dummy</i> que indica el sexo del alumno (categoría omitida: varón)
Repetió	Variable <i>dummy</i> que indica si el estudiante ha repetido algún curso (categoría omitida: no ha repetido)
Variables del centro	
Nivel socioeconómico del centro	Variable que mide el promedio del nivel socioeconómico de los alumnos del mismo centro
Técnico	Variable <i>dummy</i> que indica si la institución corresponde a secundaria técnica (categoría omitida: no corresponde)
Privado	Variable <i>dummy</i> que indica si la institución corresponde a secundaria privada (categoría omitida: no corresponde)
Montevideo	Variable <i>dummy</i> que indica la ubicación del establecimiento (categoría omitida: interior)
Índice de clima de aula	Índice calculado por OCDE-PISA (<i>disciplinary climate</i>) que identifica la percepción del alumno sobre la estructura y la eficiencia del manejo de la clase por parte del profesor. Incluye los siguientes ítems: “Los estudiantes no escuchan lo que el profesor dice”; “Hay ruido y desorden”; “El profesor tiene que esperar un rato para que los estudiantes se calmen”; “Los estudiantes no pueden trabajar bien”; “Los estudiantes no comienzan a trabajar hasta mucho tiempo después de empezada la clase”. Los valores más altos del índice indican un mejor clima en el aula.



Anexo 12. Desvinculación del sistema educativo según repetición

Gráfico A12.1. Estudiantes participantes en PISA 2009 que se desvincularon del sistema educativo entre 2009 y 2014 y no volvieron, según condición de repetición



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



Anexo 13.

Tasas de rezago y brechas de resultados entre repetidores y no repetidores en TERCE y PISA

Cuadro A13.1. Tasas de rezago en el TERCE para los países en la comparación

TERCE	% de repetición
Argentina	17,3
Brasil	32,46
Chile	15,91
Costa Rica	21,85
Ecuador	17,16
Perú	20,95
Uruguay	19,88

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos del TERCE.

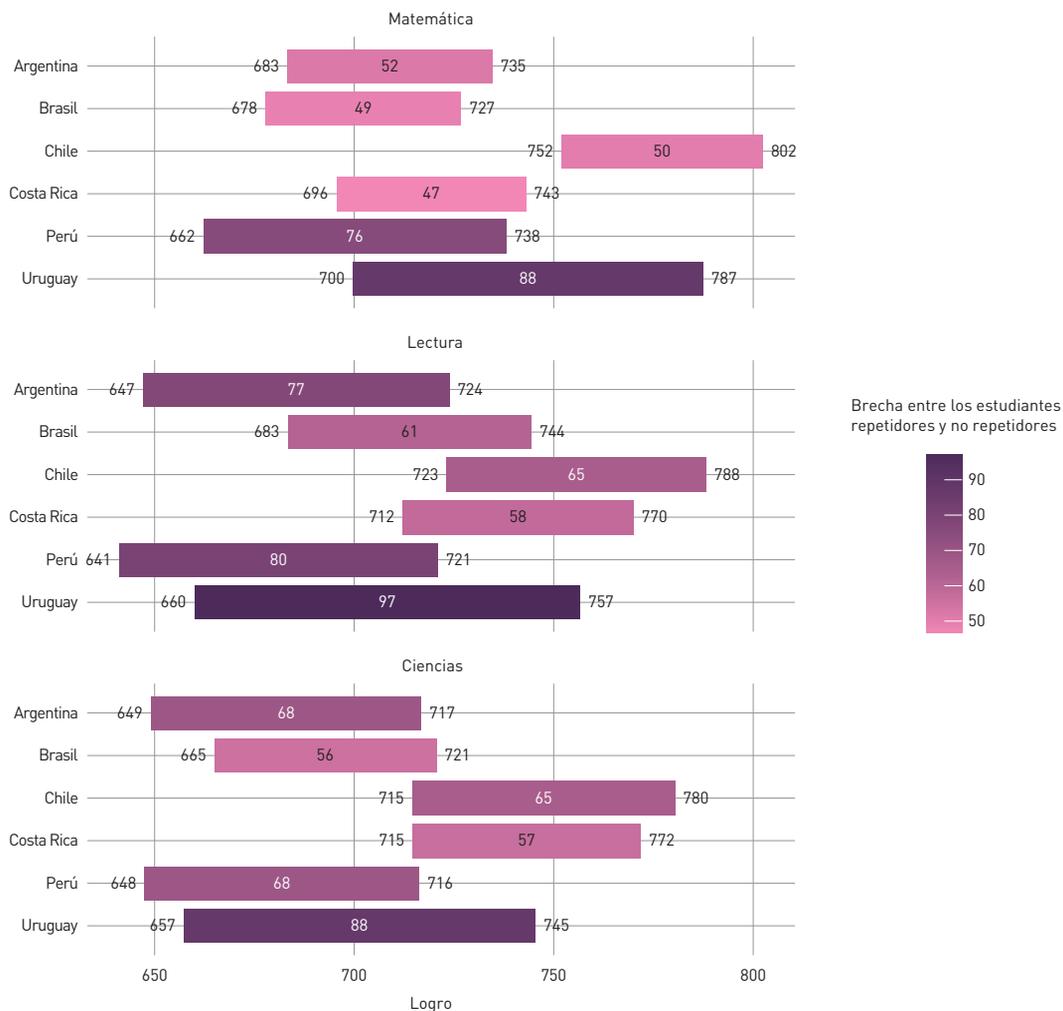
Cuadro A13.2. Tasas de rezago en PISA para los países en la comparación (2003-2015)

País	% repetidores				
	2003	2006	2009	2012	2015
Uruguay	34	35	38	38	35
Costa Rica	--	--	35	33	31
Perú	--	--	28	27	26
Brasil	33	--	40	37	36
Chile	--	--	23	25	25
España	29	--	35	33	31
Grecia	7	--	6	4	5
Israel	--	--	8	2	9
Finlandia	3	--	3	4	3
Corea del Sur	0	--	--	4	5
Japón	--	--	--	--	--

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos de PISA 2003-2015.

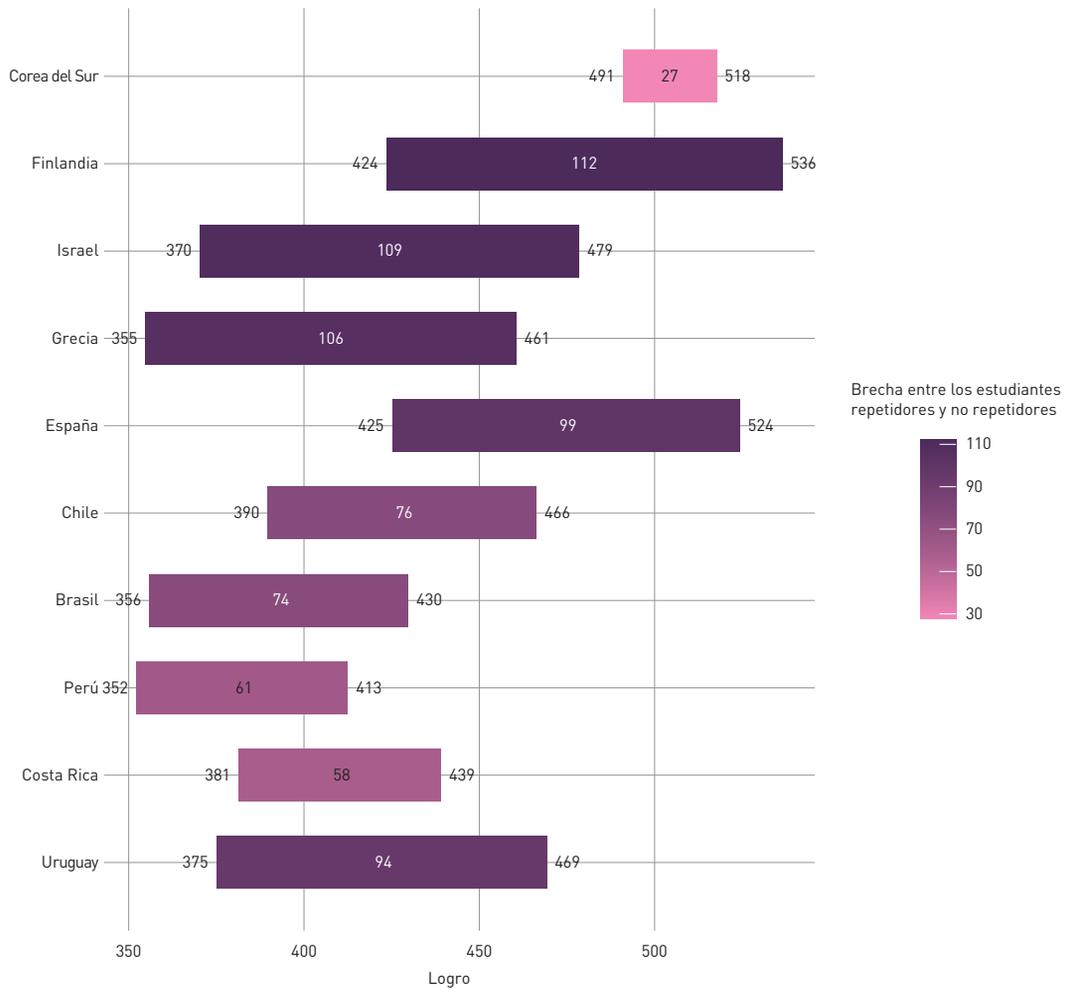
El gráfico compara la distancia (o brecha) entre los puntajes promedio en las tres áreas evaluadas por el TERCE, entre los alumnos que repitieron por lo menos un año frente a los que nunca han repetido. Cada barra representa la brecha entre repetidores y no repetidores para cada país incluido en la comparación. Se indican los promedios en los extremos de la barra (promedio de repetidores a la izquierda, promedio de no repetidores a la derecha), y la distancia entre ellos se presenta adentro de cada barra (puntaje que corresponde a la diferencia entre los promedios obtenidos por los dos grupos de alumnos). Un color más oscuro indica una mayor brecha.

Gráfico A13.1. Distancia entre los puntajes promedio obtenidos por repetidores y no repetidores en el TERCE en países seleccionados



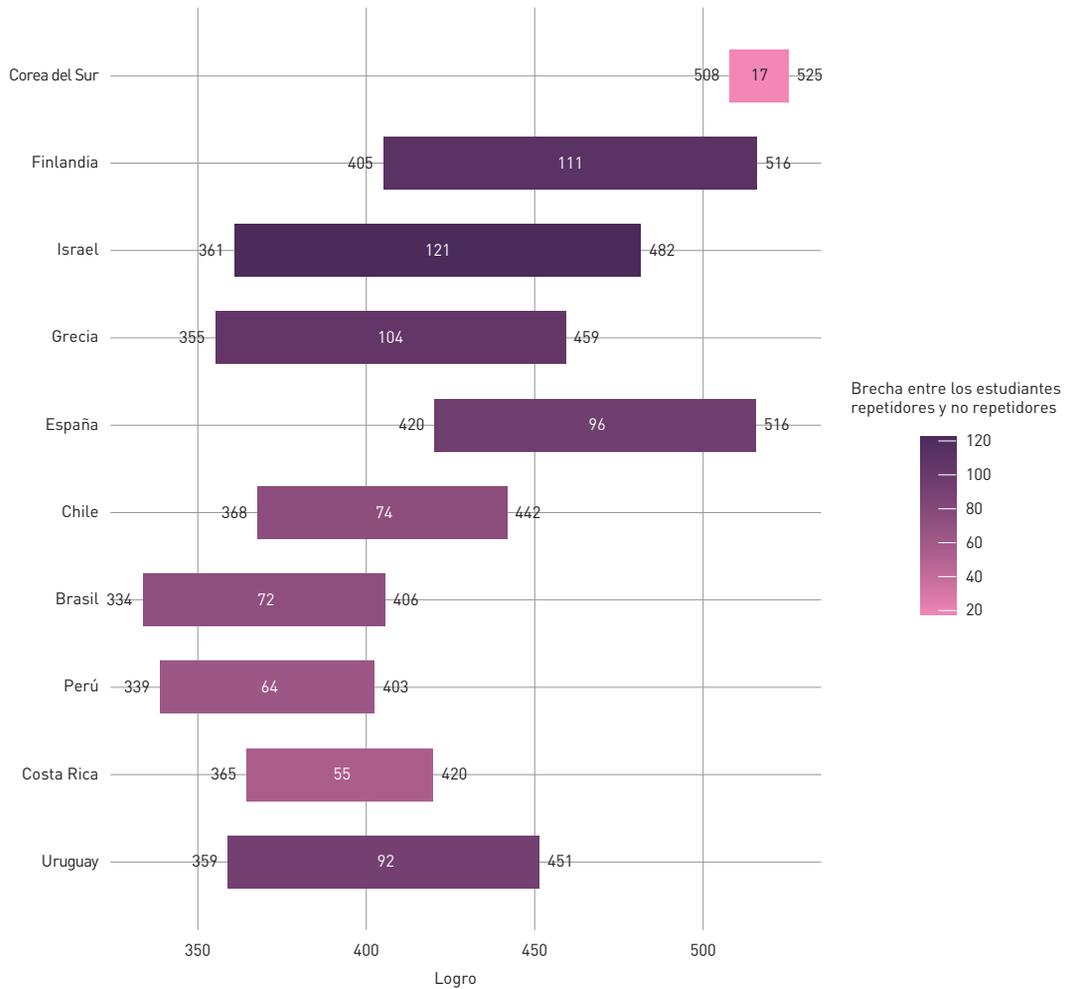
Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos del TERCE.

Gráfico A13.2. Distancia entre los puntajes promedio obtenidos por repetidores y no repetidores en el área de ciencias en PISA 2015 en países seleccionados



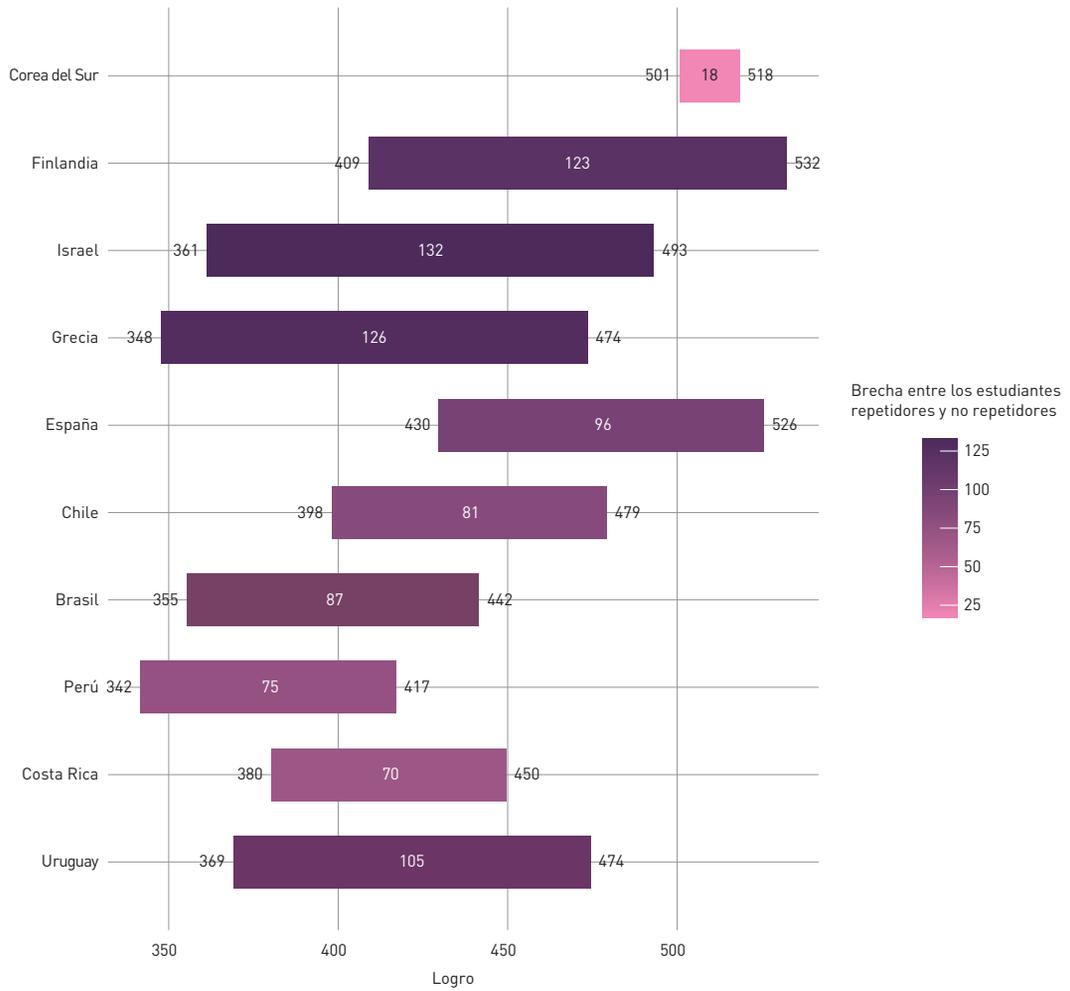
Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos de PISA 2015.

Gráfico A13.3. Distancia entre los puntajes promedio obtenidos por repetidores y no repetidores en el área de matemática en PISA 2015 en países seleccionados



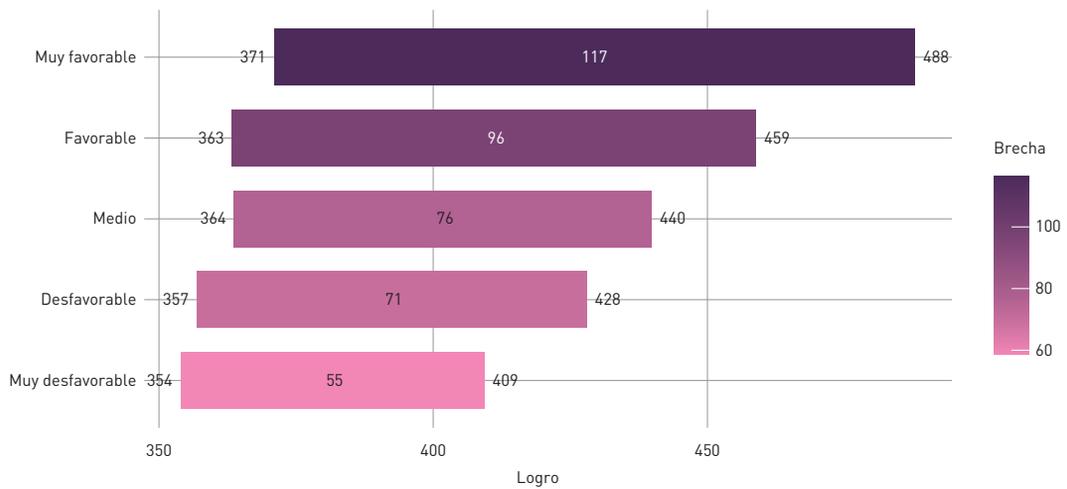
Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos de PISA 2015.

Gráfico A13.4. Distancia entre los puntajes promedio obtenidos por repetidores y no repetidores en el área de ciencias en PISA 2015 en países seleccionados



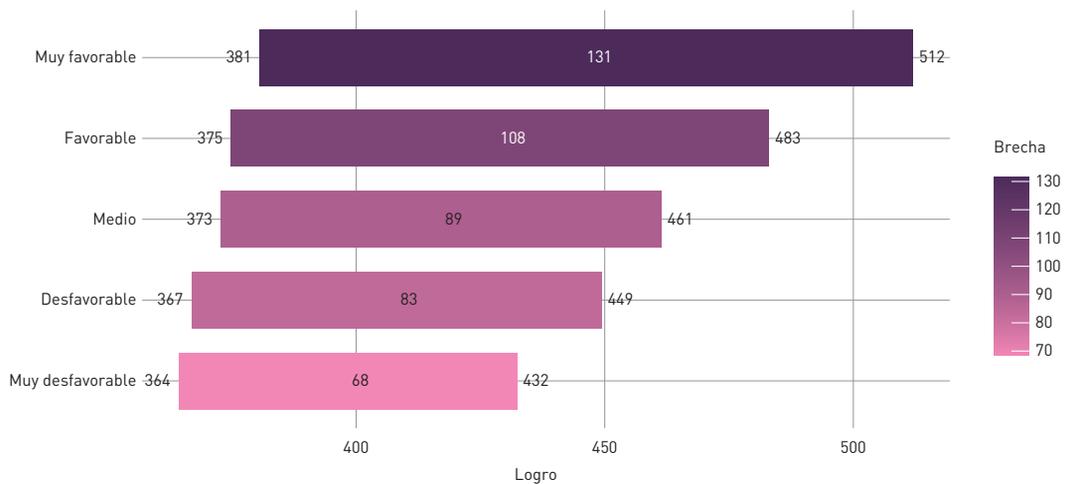
Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos de PISA 2015.

Gráfico A.13.5. Brecha entre el promedio de logros entre repetidores y no repetidores dentro de cada nivel del índice de estatus socioeconómico en la prueba de matemática en PISA 2015



Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos de PISA 2015.

Gráfico A13.6. Brecha entre el promedio de logros entre repetidores y no repetidores dentro de cada nivel del índice de estatus socioeconómico en la prueba de lectura en PISA 2015

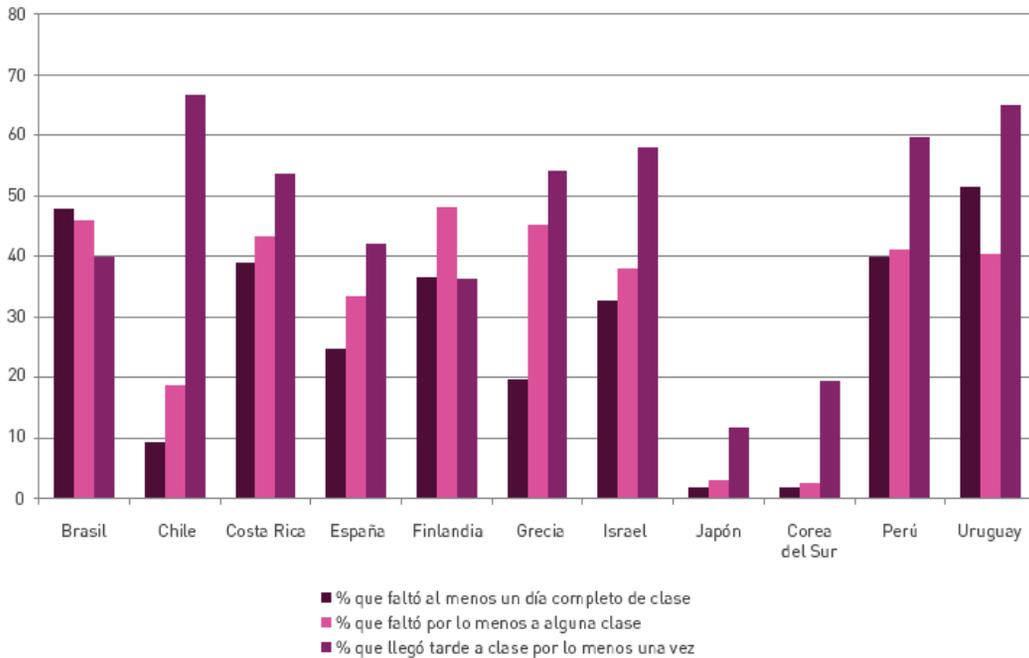


Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos de PISA 2015.

Anexo 14. Ausentismo e impuntualidad de los estudiantes participantes de PISA 2015

El grado de asistencia a clase es un aspecto sobre el que los docentes pueden ejercer escaso control pero que, sin embargo, incide en el clima escolar. En PISA 2015 Uruguay es el país con la mayor proporción de alumnos que han faltado por lo menos un día completo de clase durante las últimas 2 semanas (52%). Es el segundo país con mayor proporción de alumnos que llegan tarde a clase (65%), tras Chile (67%).

Gráfico A14.1. Proporción de ausentismo e impuntualidad reportado por el estudiante en países seleccionados



Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos de PISA 2015.

Cuadro A14.1. Proporción de ausentismo e impuntualidad reportado por el estudiante en países seleccionados

	% que faltó al menos un día completo de clase	% que faltó por lo menos a alguna clase	% que llegó tarde a clase por lo menos una vez
Chile	0,093	0,187	0,667
Costa Rica	0,391	0,433	0,537
España	0,247	0,335	0,420
Finlandia	0,366	0,482	0,362
Grecia	0,196	0,453	0,542
Israel	0,327	0,380	0,579
Japón	0,018	0,031	0,117
Corea del Sur	0,019	0,026	0,194
Perú	0,400	0,411	0,597
Uruguay	0,515	0,403	0,650

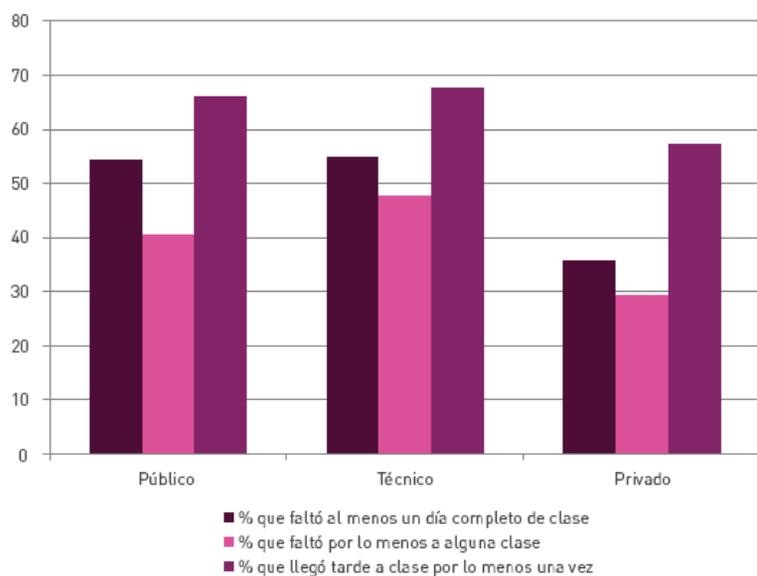
Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos de PISA 2015.

La proporción de ausentismo e impuntualidad es bastante similar en los niveles del índice de contexto muy desfavorable, desfavorable, medio y favorable (entre 51 y 57% faltaron al menos un día completo de clase; entre 65 y 70% llegaron tarde). En el contexto muy favorable faltan considerablemente menos a clase: el 38%. También son menos frecuentes las llegadas tarde (60%).

El sistema privado tiene tasas más bajas de ausentismo (36%) e impuntualidad (57%). Considerando el perfil del alumnado del sistema privado, estos datos seguramente reflejen las diferencias socioeconómicas encontradas.

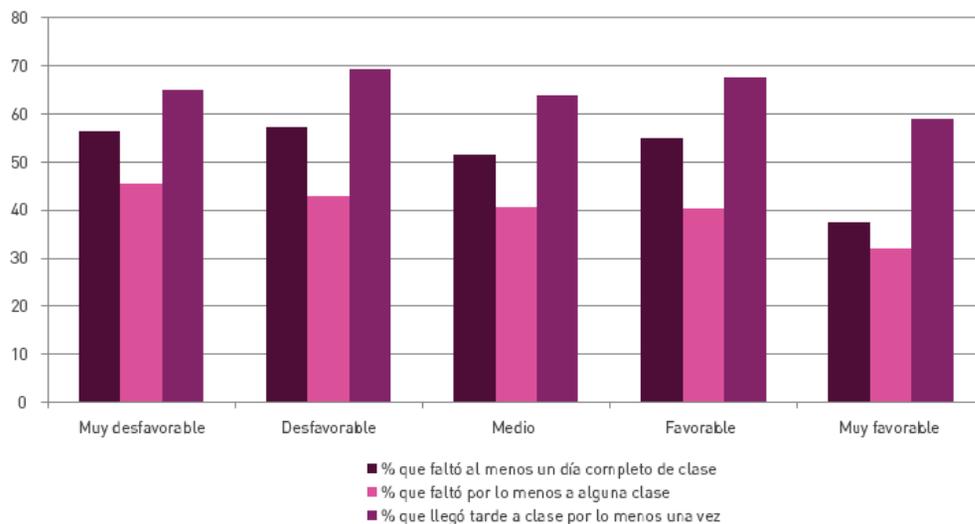
Entre el interior y Montevideo las diferencias son mínimas: en el interior los alumnos faltan más a clase por el día (4,6%), frente a los de Montevideo (3,4%). No obstante, puede que en esto incida el nivel socioeconómico del alumnado.

Gráfico A14.2. Proporción de ausentismo e impuntualidad reportado por el estudiante, por subsistema



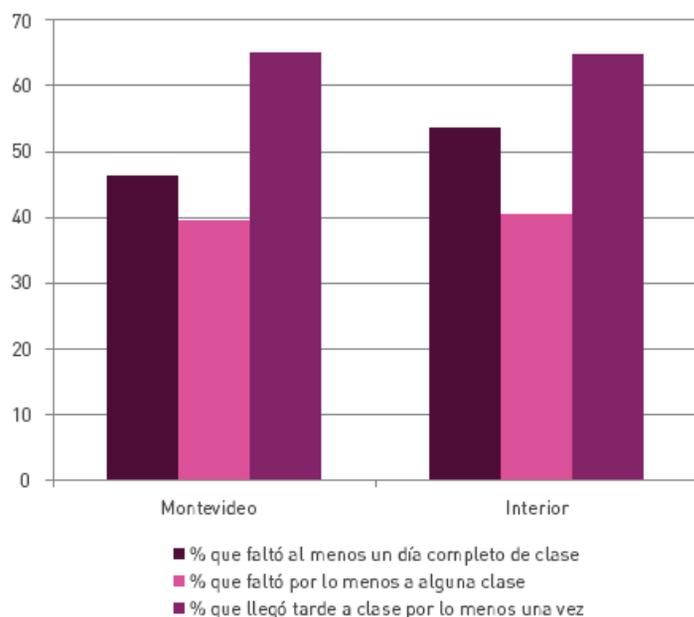
Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos de PISA 2015.

Gráfico A14.3. Proporción de ausentismo e impuntualidad reportado por el estudiante, por nivel del índice de contexto socioeconómico del estudiante



Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos de PISA 2015.

Gráfico A14.4. Proporción de ausentismo e impuntualidad reportado por el estudiante, por ubicación geográfica



Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos de PISA 2015.

Cuadro A14.2. Proporción de ausentismo e impuntualidad reportado por el estudiante

	Faltó al menos un día completo de clase	Faltó por lo menos a alguna clase	Llegó tarde a clase por lo menos una vez
Subsistema			
Público	0,543	0,407	0,661
Técnico	0,549	0,479	0,676
Privado	0,357	0,295	0,573
Ubicación			
Montevideo	0,463	0,395	0,651
Interior	0,536	0,405	0,650
NSE estudiante			
Muy desfavorable	0,563	0,456	0,649
Desfavorable	0,572	0,431	0,695
Medio	0,514	0,406	0,638
Favorable	0,549	0,404	0,677
Muy favorable	0,376	0,319	0,590

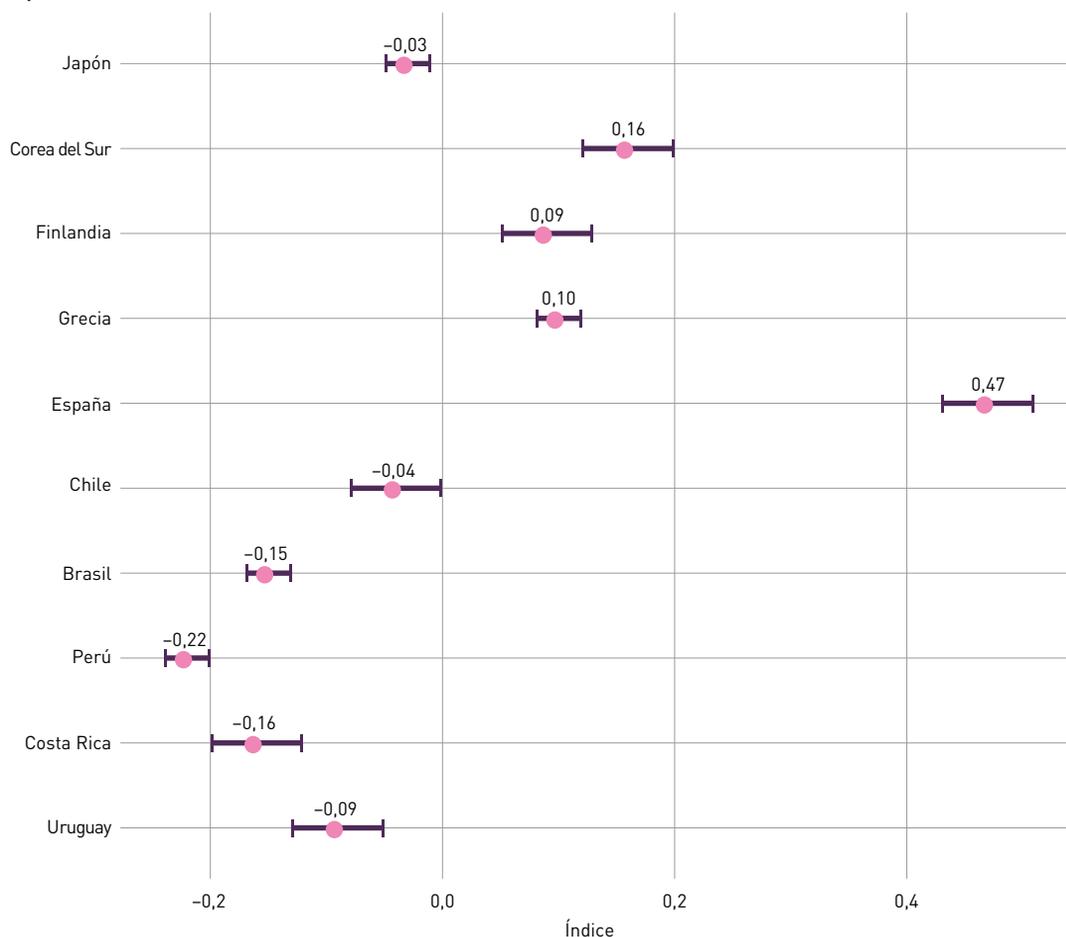
Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos de PISA 2015.

Anexo 15.

Sentido de pertenencia al centro educativo reportado por los estudiantes participantes en PISA 2015

Aunque este índice tiene un fuerte sesgo cultural, a nivel de la región se puede asumir cierta comparabilidad. Los índices están centrados en el valor promedio del índice en los países miembros de la OCDE, al que corresponde un valor 0 y tiene desviación típica 1. Los valores superiores a 0 indican un puntaje para la percepción de clima disciplinaria mayor a la media de la OCDE. Del mismo modo, los valores inferiores a cero indican puntajes más bajos a la media de la OCDE⁹.

Gráfico A15.1. Media e intervalo de confianza del índice sentido de pertenencia en PISA 2015, países seleccionados



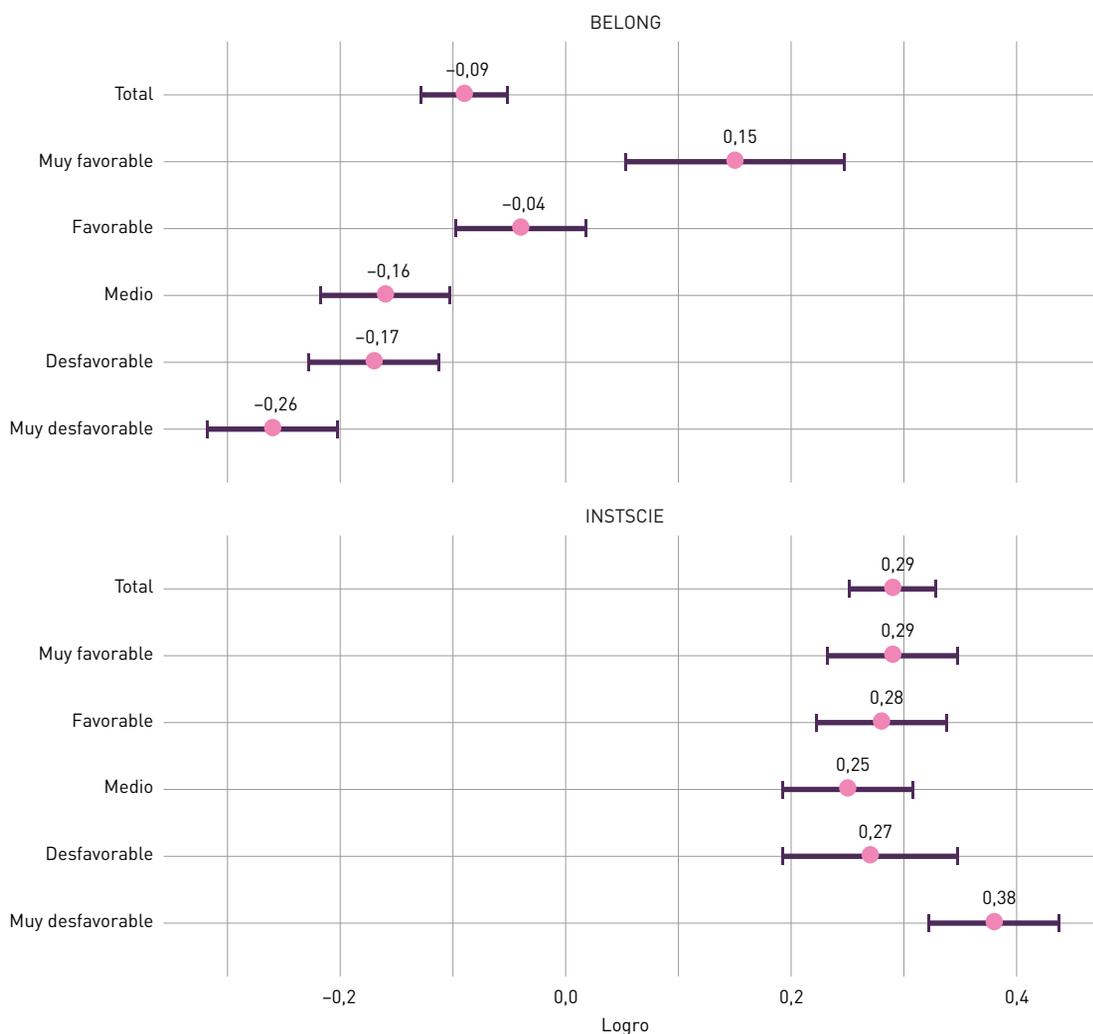
Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos de PISA 2015.

⁹ El índice se compone por los indicadores: "Hago amigos con facilidad en el centro educativo"; "Me siento integrado en el centro educativo"; "Me siento raro y fuera de lugar en el centro educativo"; "Hay estudiantes a los que les caigo bien"; y "Me siento solitario en mi centro educativo".

La evidencia muestra que el sentido de pertenencia en Uruguay es similar al de la mayoría de los países de la región.

A nivel país, el promedio se relaciona con el nivel socioeconómico del estudiante: los estudiantes de contexto muy favorable (generalmente alumnos de educación privada) obtienen un promedio mayor al de la OCDE (0,15). En el contexto muy desfavorable su valor es de -0,26.

Gráfico A15.2. Media e intervalo de confianza del índice sentido de pertenencia en PISA 2015 por nivel del índice socioeconómico del alumno



Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos de PISA 2015.

Como aspecto relevante para la política educativa se destaca que a medida que el alumno se siente socialmente más integrado al centro, logra mejores resultados en la prueba de ciencias en todos los niveles del índice de estatus socioeconómico (salvo en el muy desfavorable).



Este aspecto, aunado a los hallazgos relativos al clima de aula, permite afirmar que en Uruguay son deseables políticas educativas que operen tanto sobre el clima como sobre el sentido de pertenencia. Esta será una manera no solo de mejorar los desempeños, sino también de reducir las inequidades ya que, más allá del estatus socioeconómico, los desempeños mejoran cuando también lo hacen el clima de aula y el sentido de pertenencia.





Anexo 16.

Evaluaciones nacionales de aprendizaje

Características de las evaluaciones del período 1996–2002

- Paradigma psicométrico: Teoría Clásica de los Test.
- Organismo responsable del proceso de evaluación: UMRE/ANEP.
- Evaluaciones nacionales de rendimiento académico de 1996 (censal), 1999 (muestral) y 2002 (muestral).
- Espacios curriculares considerados: lengua, matemática y aspectos actitudinales en 1996 y 1999, y lengua y matemática en 2002.
- Año escolar considerado: sexto (finalización de la escuela primaria).
- Referente: el currículo nacional vigente fue un insumo, aunque se sumaron otras competencias.
- Tabla de especificaciones: sin variaciones entre las tres aplicaciones.
- Construcción de ítems: a cargo de docentes que recibieron capacitación en construcción de ítems, coordinados por referentes de los órganos centrales de gestión (UMRE).
- Diseño: prueba única en 1996 y pruebas paralelas a esta (una para la aplicación de 1999 y otra para la de 2002).
- Cantidad de ítems por prueba: 24 (en ambas áreas).
- Tipo de ítems: opción múltiple con cuatro alternativas de respuesta más un ítem de producción de texto en el área de lenguaje.
- Métrica para reporte de resultados: porcentaje de alumnos que alcanzan la suficiencia (60% de las preguntas de la prueba).
- Tipo de muestra (en las aplicaciones de 1999 y 2002): por conglomerados, bietápica (se seleccionaba un grupo por escuela), estratificada por contexto sociocultural.
- Contextualización de los resultados: a partir de una categorización que considera el nivel socioeconómico del grupo/establecimiento (muy favorable, favorable, medio, desfavorable y muy desfavorable).

Características de las evaluaciones del período 2005–2009

- Paradigma psicométrico: Teoría de Respuesta al Ítem.
- Evaluaciones nacionales de rendimiento académico años 2005 (muestra) y 2009 (muestra).
- Organismo responsable del proceso de evaluación: DIEE/ANEP.
- Año escolar considerado: sexto (finalización de la escuela primaria).
- Espacios curriculares considerados: lectura (ya no lenguaje) y matemática (2005); lectura, matemática y ciencias naturales (2009).
- Referente: el currículo vigente es solo un insumo, ya que se asume un enfoque por competencias.



- Tabla de especificaciones: con respecto al período anterior (1996–2002), en esta etapa en lengua se elimina la evaluación de la escritura y en comprensión lectora se introducen textos discontinuos; en matemática se introducen ítems abiertos y que suman contenidos (ver apartado específico). Asimismo, el área de ciencias naturales es considerada por primera vez en la aplicación de 2009.
- Diseño: Bloques Incompletos Balanceados (BIB) (en lectura 12 cuadernillos en 2005 y 9 cuadernillos en 2009; en matemática, 12 cuadernillos en 2005 y 9 cuadernillos en 2009; en ciencias naturales, 9 cuadernillos en 2009).
- Cantidad de ítems por bloque: en lectura, 12 ítems cerrados en 2005 y 2009; en matemática, 10 ítems (9 cerrados y 1 abierto) en 2005 y 2009; y en ciencias naturales, en 2009, 12 actividades (10 cerradas y 1 abierta).
- Tipo de ítems: en lectura y matemática, opción múltiple con cuatro alternativas de respuesta; en matemática, se incorporan en ambas aplicaciones tres actividades abiertas por cuadernillo; y en ciencias naturales, se combinan ítems cerrados y de respuesta abierta.
- Métrica para reporte de resultados: puntaje y porcentaje de alumnos en cada nivel de desempeño.
- Tipo de muestra: aleatoria, estratificada por contexto sociocultural.
- Construcción de ítems: a cargo de docentes que recibieron capacitación en construcción de ítems, coordinados por referentes de los equipos técnicos de la DIEE/ANEP.
- Contextualización de los resultados: según contexto sociocultural.

Características de la evaluación 2013

- Paradigma psicométrico: Teoría de Respuesta al Ítem.
- Diseño: Bloques Incompletos Balanceados (BIB) (espiralado) con bloques que incluyen la totalidad de los ítems aplicados en la primera etapa (1996–2002), y bloques de actividades de la segunda etapa (2005 y 2009), a fin de obtener una serie completa de resultados de logros académicos 1996–1999–2002–2005–2009–2013, además de datos para 2013.
- Año escolar considerado: sexto (finalización de la escuela primaria).
- Espacios curriculares considerados: lectura, matemática y ciencias naturales.
- Formato: en línea. Este formato marca una ruptura con las evaluaciones anteriores de sexto.
- Referente: el de las dos etapas previas (el currículo como insumo y otras competencias).
- Tabla de especificaciones.
- Tipo de muestra: se trata de la misma muestra nacional que participó en el estudio regional TERCE del LLECE de la UNESCO.
- Contextualización de los resultados: según contexto sociocultural.
- Métrica para reporte de resultados: se utiliza el puntaje y porcentaje de alumnos en cada nivel de desempeño.

Anexo 17. Financiamiento y gasto público en educación

Gráfico A17.1. Evolución de la distribución del financiamiento de los recursos dirigidos a la educación, entre público y privado. 2005-2015

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Financiamiento público	69,8	71,1	72,0	73,7	74,6	74,2	75,0	75,3	74,7	74,7	74,4
Financiamiento privado	30,2	28,9	28,0	26,3	25,4	25,8	25,0	24,7	25,3	25,3	25,6
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Gráfico A17.2. Gasto público en educación desagregado por nivel educativo e institución o proyecto. 2005-2015 (expresado en millones de pesos corrientes)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Inicial	1.256	1.441	1.773	2.497	3.074	3.339	4.094	4.953	5.841	6.572	7.405
ANEP	1.101	1.230	1.502	1.991	2.455	2.647	3.126	3.647	4.291	4.954	5.530
CAIF	153	207	266	505	617	689	924	1.253	1.530	1.598	1.853
Otros (1)	2	3	5	2	1	2	45	52	20	19	22
Primaria	4.049	4.557	5.499	7.002	8.352	10.092	11.501	12.850	14.678	16.184	17.208
ANEP	4.047	4.554	5.497	6.995	8.347	9.042	10.714	12.115	13.815	15.384	16.290
CEIBAL	-	-	-	-	-	1.042	773	722	823	770	896
Otros (2)	2	2	2	6	5	7	13	13	40	31	23
Media	5.265	5.852	6.924	8.955	1.343	12.35	14.508	16.443	18.681	21.571	23.320
ANEP	4.419	5.004	6.072	7.989	10.273	10.946	12.885	14.828	16.842	19.458	20.972
CEIBAL	-	-	-	-	-	169	402	366	422	574	668
Boletos MTOP	-	87	87	84	87	90	110	822	958	1.065	1.186
AFAM (3)	-	-	-	98	203	256	298	322	347	369	369
Otros (4)	24	26	30	46	44	41	101	105	112	106	124
Terciaria	3.038	3.572	4.375	5.623	6.795	7.441	8.965	10.064	1.170	13.012	14.650
ANEP	369	429	549	779	979	1.041	1.247	1.429	1.656	1.905	2.153
Udelar	2.455	2.889	3.542	4.413	5.435	5.853	7.098	8.017	8.918	10.159	11.377
Otros (5)	214	254	284	431	381	547	620	618	596	948	1.120
Sin nivel	755	1.180	1.506	1.370	1.412	1.672	2.085	2.800	2.984	3.453	3.952
Ciencia y tecnología	158	202	324	344	257	306	401	496	534	662	683
Escuelas de Policía y Militar	369	433	560	646	715	852	940	1.387	1.412	1.579	1.865
INAU (sin CAIF)	27	33	38	47	58	25	37	44	53	65	73
Otros (6)	201	512	584	333	382	488	708	873	985	1.148	1.332
TOTAL	14.362	16.602	20.077	25.447	30.975	34.778	41.153	47.110	53.354	60.792	66.535

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la ANEP, CEIBAL, el MEC, el MEF y el MIDES.

(1) Ceibal, jardines de ministerios, recursos del MIDES dirigidos a programas educativos (Maestros Comunitarios, InterIn) y proporción del gasto del INEEd (proporcional al resto del gasto).

(2) Recursos del MIDES dirigidos a programas educativos (Maestros Comunitarios, INTERIN, profesores de educación física, Yo sí puedo, Puente de Acreditación, Promoción al desarrollo infantil) y proporción del gasto del INEEd (proporcional al resto del gasto).

(3) Proporción de las Asignaciones familiares del Plan de Equidad correspondientes al incentivo a la demanda en educación media.

(4) Recursos del MIDES dirigidos a programas educativos (Tránsito Educativo, Compromiso Educativo, Programa Aulas Comunitarias, Formación Profesional Básica, Más Centro, Centros Educativos Abiertos, Ciclo Básico Agrario en Montevideo) y proporción del gasto del INEEd (proporcional al resto del gasto).

(5) Educación militar superior, Instituto Superior de Educación Física, Centro de Diseño, Fondo de solidaridad, Unidad Docente de Udelar.

(6) Capacitaciones, Formación para el trabajo, Formación para organismos públicos, entre otros.





INEEd

Instituto Nacional de
Evaluación Educativa



ineed.edu.uy