

Gacetilla de prensa

Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2015-2016

Presentación

La publicación y presentación del *Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2015-2016* se realiza en cumplimiento del mandato de la Ley General de Educación n° 18.437, que creó el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd) y le encargó la elaboración de un estudio bienal sobre el estado de la educación en el país.

Este segundo informe ofrece una descripción y un conjunto de interpretaciones plausibles sobre la evolución y la situación actual de cuatro dimensiones centrales del sistema educativo: el acceso, avance y egreso de los alumnos por los diversos niveles y ciclos obligatorios; los logros de aprendizaje; la formación, el trabajo y el desarrollo profesional de los docentes; y los recursos asignados a la educación. Tomando en cuenta el amplio diagnóstico desarrollado en el primer informe publicado en 2014, plantea preguntas orientadoras, presenta nuevas fuentes de información y define su referente de evaluación en función del marco legal-normativo vigente en nuestro país en materia educativa y de los objetivos de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) para el quinquenio 2015-2019.

Principales hallazgos

Acceso, avance y egreso de los estudiantes en la educación obligatoria

- 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 en 4 años. Asimismo, en la última década se ha logrado un incremento sustantivo (46% a 68%) en la incorporación de niños de 3 años, aunque aún hay importantes diferencias en el acceso dependiendo del nivel socioeconómico del hogar y del lugar de residencia.
- Aproximadamente un 30% de los niños en la educación inicial pública tiene asistencia insuficiente (asistieron menos de 141 días en el año), mientras que en primaria este valor es del 10%. Los alumnos de escuelas de contextos más desfavorables asisten con menor frecuencia que los de las más favorables.
- El rezago, el abandono y la no matriculación se incrementan a medida que se avanza en el tránsito por el sistema. La contracara de este proceso es que desciende la cobertura en edad oportuna. En el período 2013 a 2015, a los 13 años ya un 26% de los estudiantes presenta rezago y un 3% abandonó el sistema, y a los 17 años estos porcentajes son de 39% y 27%, respectivamente.
- La tasa de egreso de la educación media ha crecido muy lentamente desde la década de 1980. En 2015 el sistema presenta una baja tasa de egreso de su tramo obligatorio (31% a los 19 años y 40% a los 24). Entre los países considerados en la comparación, Perú y Chile han superado 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 está atravesado por importantes inequidades. A los 22 años, solo el 15% de los estudiantes que provienen de los hogares del quintil de más bajos de ingresos ha egresado, mientras que entre los de más altos ingresos lo ha hecho un 71%. Este último dato podría considerarse un indicador de que esta problemática trasciende las fronteras socioeconómicas, ya que casi un 30% de los jóvenes provenientes de los hogares con más recursos no ha logrado egresar a esa edad.
- En 2015, un 56% de los jóvenes de 22 años abandonó la educación obligatoria, un 7% continuaba asistiendo y solo un 37% había finalizado.

Logros de aprendizaje

- Pese a mantener una buena posición relativa en las evaluaciones internacionales entre los países de América Latina, tanto en primaria como en media existe un serio problema en el desarrollo de competencias básicas. Considerando la evolución a lo largo de las dos últimas décadas, se constata una dificultad persistente del sistema educativo para mejorar los bajos e inequitativos desempeños que logran los estudiantes.

- El problema de los bajos rendimientos en materia de aprendizaje no se focaliza solamente en la educación media, sino que ya se observa en primaria: en 2013, el Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE) señaló que los logros de los estudiantes uruguayos eran insuficientes. La proporción que se ubicaba en los dos niveles más bajos de desempeño era de 71% en ciencias, 62% en matemática y 56% en lengua.
- 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 —según datos de PISA 2015— los logros mínimos en lectura y ciencias, mientras que un 52% no los consigue en matemática. Este bajo nivel de logros de buena parte de los adolescentes incide negativamente en su tránsito, permanencia y egreso del sistema educativo.
- La repetición podría considerarse como una práctica educativa que tiende a reforzar la desigualdad de oportunidades. El sistema educativo no logra que los alumnos que han repetido compensen su desfasaje en relación al desempeño de otros niños, adolescentes y jóvenes que no lo han hecho.
- Si bien los logros de aprendizaje están atravesados por diferencias socioeconómicas, 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.

Formación, trabajo y desarrollo profesional de los docentes

- En la actualidad, los maestros y profesores titulados son insuficientes para cubrir las necesidades de personal de la educación primaria y media. En esto inciden, de manera importante, los bajos niveles de egreso de formación docente. El problema es más marcado en la educación media, especialmente en los centros que dependen del Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP).
- Los docentes declaran haber recibido una formación centrada en los contenidos a enseñar y en su didáctica. Entre los déficits de su formación inicial señalan el uso de tecnologías de la información y la comunicación, la enseñanza en clases más complejas y con mayor 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, continúa siendo poco atractivo, en la medida en que se basa principalmente en contratos a tiempo parcial o por horas de clase.
- En educación media el multiempleo no solo desgasta a los docentes, sino que además obstaculiza la formación de equipos estables y comprometidos con cada institución. La dificultad para conformar equipos estables se vincula también con el sistema de elección de horas, donde incluso los docentes efectivos deben elegir en qué centros dictarán sus clases año a año.
- Los docentes plantean la necesidad de una revisión de los sistemas de apoyo y supervisión profesional. La mayoría declara que el rol actual de los inspectores está más asociado a una función fiscalizadora que formadora. En educación media se señala la poca frecuencia de las visitas, particularmente en el CETP, lo que podría obstaculizar el avance de los docentes en su carrera.
- Los maestros reconocen a los directores como competentes en su tarea y los consideran un apoyo importante para su trabajo, pero demandan una adecuación de su rol, que priorice los aspectos pedagógicos por sobre los administrativos.

Recursos dirigidos a la educación

- Los recursos 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 destinado a educación en términos del PIB aumentaron hasta 2012, para luego mantenerse sin mayores variaciones.
- La proporción del gasto educativo del país en relación al PIB es menor a la de muchos de los países de la región. Algo similar ocurre al comparar el gasto en educación como porcentaje del gasto público total.

- 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 ascendió, especialmente la parte destinada a las remuneraciones. Uruguay es 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 incremento del gasto, en primaria 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 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.

Desafíos

- El informe destaca los avances logrados en materia de recursos asignados a la educación, incremento de la cobertura de la educación inicial, disminución de repetición en primaria y tasa de egreso en educación media básica. Asimismo, señala que no se han verificado mejoras sustantivas en materia de aprendizajes, egreso de la educación media superior —obligatoria desde la Ley General de Educación de 2008— ni en la reducción de la desigualdad de los logros de aprendizaje de los estudiantes.
- 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. Mientras no modifique el ritmo de avance para alcanzar dichas metas y no reduzca las fuertes y persistentes desigualdades señaladas, será difícil que logre hacerlo.
- 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. En los últimos 20 años los desempeños en materia de aprendizaje al finalizar educación primaria y la importante inequidad en ellos se ha mantenido estable.
- Las dificultades que encuentran los alumnos para avanzar sin rezago están, en buena medida, relacionadas con el escaso o débil desarrollo de competencias básicas que logran. Esta es una situación preocupante, que permite llamar la atención sobre la necesidad de revisar y mejorar el diseño e implementación de programas o acciones específicas o implementar nuevas estrategias para detectar el rezago a tiempo y poder brindar apoyos oportunos y eficaces a los estudiantes.
- La evidencia presentada da cuenta del efecto negativo que tiene para muchos estudiantes la decisión de hacerlos repetir de año, no solo sobre su trayectoria sino también en su desempeño posterior, ya que este dispositivo pedagógico-administrativo no parece estar generando el resultado esperado. Una vez que un alumno repite, no se logra que compense su desfase con quienes no lo han hecho. A su vez, el evento de la repetición disminuye la probabilidad de que un estudiante finalice la educación obligatoria.
- Las prácticas de aula encierran gran parte del potencial que el sistema educativo posee para revertir la situación de estancamiento e inequidad de resultados. Esto señala la fortaleza del buen trabajo docente: donde las interacciones entre educadores y alumnos son positivas, se registra un aumento significativo de los desempeños, aun tomando en cuenta las características socioeconómicas. Los datos para primaria y media evidencian que este efecto se mantiene especialmente en los contextos más desfavorables. Esto permite revertir una mirada determinista del contexto socioeconómico sobre los desempeños de los estudiantes.
- 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. Cualquier estrategia de política educativa para los próximos años debería considerar la ineludible centralidad de generar cambios 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

conformación de equipos de trabajo permanentes en los centros, así como la creación de cargos docentes asociados a centros constituyen desafíos de larga data.

- Una de las mejores señales que 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 con la evidencia internacional, los perfiles constituyen una herramienta que puede contribuir a estimular procesos de mejora de los logros de aprendizaje y 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, articular su continuidad entre niveles y revisar la calidad y pertinencia de la propuesta formativa.
- 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 trayectos dentro de la educación 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.
- La preocupación de las autoridades educativas sobre los resultados, manifestada en la definición de metas realizada por la ANEP en su presupuesto quinquenal 2015-2019, constituye un elemento importante en un proceso de mejora. El grado de consecución de estas metas se juega mucho en las acciones específicas que se lleven adelante para promover los logros de los estudiantes. Para ello no solo sería pertinente definir metas de aprendizaje, sino también realizar una asignación de recursos planificada que contribuya a reducir las brechas de desigualdad.
- En la descripción y análisis del funcionamiento del sistema educativo existen limitaciones impuestas por déficits de información sistematizada y por la falta de criterios uniformes de relevamiento entre los diversos desconcentrados. Contar con información actualizada, sistemática y coherente (tanto de centros públicos como privados) facilitaría no solo la investigación y evaluación, sino que constituiría un insumo indispensable para el diseño de políticas educativas basadas en evidencias válidas.

Para enfrentar los desafíos identificados, el INEEEd 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. Para ello, desarrolla dos herramientas claves:

- El Mirador Educativo (mirador.ineed.edu.uy), 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. El Mirador contribuirá no solo al monitoreo de distintas dimensiones del sistema, sino también a la toma de decisiones acerca de la definición de nuevas metas.
- 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. Además, 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.

Por consultas, contactarse con el asistente de prensa del INEEEd, Federico Bentancor, por las siguientes vías: teléfonos 2604 4649 - 2604 8590 interno 215 / correo electrónico fbentancor@ineed.edu.uy