

GACETILLA DE PRENSA

El *Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2017-2018* del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd) presenta información que permite afirmar que los estudiantes en nuestro país no están transitando por el sistema educativo, egresando y logrando desempeños de manera equitativa. Los resultados actuales muestran un importante camino por recorrer en términos de diseño e implementación de políticas educativas. Al respecto, el informe ofrece algunas interpretaciones sobre posibles implicancias de los resultados para la política educativa

¿Cómo se define el presupuesto para la educación? ¿Los recursos del sistema educativo se asignan diferencialmente siguiendo criterios que promueven la equidad?

Para analizar la definición del presupuesto público para la educación se debe tener en cuenta que la discusión parlamentaria se realiza solo sobre el monto incremental —la línea de base se mantiene fija año a año—, lo que deja un escaso margen para la negociación y reasignación entre niveles o necesidades educativas. Además, está altamente centralizado, lo que restringe el margen de acción de la política educativa de cada consejo desconcentrado.

La asignación de recursos salariales a los centros de secundaria públicos¹ conlleva un conjunto de definiciones previas que la determina. Existe normativa que regula la asignación diferencial de recursos, pero el análisis de los datos indica que la asignación de recursos no siempre favorece a la población más vulnerable.

Los elementos principales que inciden en la asignación de personal a los centros son: la oferta educativa (plan de estudios, modalidad educativa y programas complementarios), la matrícula del centro (los grupos determinan la necesidad de docentes), la categoría del centro, la conformación de los equipos docente y no docente, y el sistema de elección de horas.

Los liceos comunes presentan un menor costo salarial por estudiante y atienden a poblaciones con una vulnerabilidad menor a la del promedio nacional. Las propuestas de tiempo completo, rural y los centros educativos integrados², que atienden a las poblaciones más vulnerables, tienen un costo salarial por estudiante mayor al del promedio nacional, aunque llegan a una cantidad de alumnos mucho menor. En el caso de las propuestas del ámbito rural esto tiene sentido, ya que llegan a los estudiantes que habitan allí y esto condiciona la cantidad de asistentes. Sin embargo, la propuesta de tiempo completo podría tener un mayor alcance, considerando la población a la que está dirigida.

La distribución de los docentes de distintos grados varía según el índice de vulnerabilidad de los centros. A medida que aumenta la vulnerabilidad aumenta la concentración de docentes de grados bajos. Cuando la vulnerabilidad disminuye, aumenta la concentración de docentes de grados altos. Teniendo en cuenta que el costo salarial aumenta conjuntamente con los grados docentes, el comportamiento encontrado no se corresponde a una asignación diferencial de recursos que promueva la equidad.

¹ Si bien no se profundiza en la distribución de recursos materiales o infraestructura, el 85% del gasto de la Administración Nacional de Educación Pública son remuneraciones, por lo que al analizar la distribución del personal se está abordando la gran mayoría de los recursos.

² Centros de secundaria ubicados en el mismo lugar físico que una escuela rural.

En definitiva, el sistema no está logrando volcar más recursos salariales a los centros con mayor vulnerabilidad. Parece necesario revisar los criterios de asignación de los recursos a los liceos públicos para identificar aquellas áreas donde pueda existir un mayor margen de acción para minimizar las desigualdades existentes y lograr mayor equidad.

¿Quiénes eligen ser docentes en Uruguay?

Entre los estudiantes de la cohorte PISA 2009 que completaron la educación media en el tiempo previsto o con hasta tres años de rezago, los que eligieron formación docente tuvieron en promedio menores desempeños en la evaluación que quienes optaron por estudios universitarios.

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

La probabilidad de asistir a formación docente aumenta cuando desciende el estatus socioeconómico y cultural, cuando aumenta el rezago educativo acumulado previo a hacer la prueba, cuando se vive fuera del área metropolitana y no se asistió a instituciones privadas. Incluso tras considerar estas variables, cuanto mejor es el resultado obtenido por el estudiante en PISA 2009 en matemática y ciencias, menor es la probabilidad de formarse como docente.

A nivel de educación media superior, la opción de bachillerato científico —la de mayor carga horaria de ciencias y matemática— es menos frecuentemente elegida por quienes se forman como docentes que por quienes eligen estudios universitarios.

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

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

La atracción de estudiantes hacia la formación docente se vincula con el reconocimiento y la valoración social de la profesión. La mejora de las condiciones de trabajo de los docentes, por ejemplo su salario, podría contribuir a recuperar el estatus social de la profesión y su atractivo.

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

En el informe se analiza la evolución del salario de los docentes de educación pública no terciaria entre los años 1904 y 2014, y se compara su trayectoria y situación relativa con el de otras profesiones. Los datos analizados reflejan que, al menos desde la mitad del siglo XX, la asignación de recursos para mantener las condiciones salariales docentes no ha estado entre los objetivos centrales de las decisiones de gasto, al menos de manera sostenida.

Aunque durante las primeras décadas del siglo XX el salario de los profesores de secundaria estuvo muy por encima del resto de las remuneraciones docentes, los salarios docentes han estado por debajo de los de otras profesiones³ desde los inicios del siglo XX hasta la primera década del presente siglo.

El deterioro más reciente comenzó a partir de la década de 1970, cuando la brecha a favor del salario docente prácticamente desapareció en las tres ramas de la educación, y desde entonces se ubicó entre 0,5 y 0,6 del PIB per cápita. Desde la segunda mitad de esta década el crecimiento de las remuneraciones en otras profesiones, unida a la contracción de las docentes, amplió considerablemente las diferencias a favor de las primeras.

A partir de 1980 el recorte de salarios públicos llegaría a todas las dependencias, aunque la velocidad de caída fue mayor para los de la educación. En consecuencia, las brechas a favor de los salarios de funcionarios públicos con otras profesiones permanecieron en el orden de 3 a 2,5 veces hasta 1985.

A pesar del importante esfuerzo fiscal que promovió el aumento de los salarios de los docentes del sector público a partir de 2005, estos se continúan ubicando por debajo de los de las otras profesiones elegidas.

La información muestra un fuerte énfasis al desincentivo de optar por esta profesión. Se observa así un importantísimo desafío para la política educativa relativo al fortalecimiento de la formación docente, ya que este no puede pensarse aislado de estrategias que promuevan la revalorización social de la profesión, entre ellas, el incremento salarial.

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

En promedio, en 2017 los maestros se ausentaron del aula 20 días al año, un 11% de los 180 días de clase previstos en el año lectivo⁵. Casi un quinto de la plantilla, principalmente los de mayor edad y experiencia docente, no registraron inasistencias. En contraposición, quienes más faltaron fueron los menores de 40 años y con entre 3 y 12 años de experiencia docente. Las maestras faltaron, en promedio, dos días más que los varones, incluso si se excluyen del cálculo las licencias por maternidad y lactancia. En las escuelas del interior los maestros se ausentaron menos que en las de Montevideo. En educación inicial lo hicieron más que en educación primaria.

La mayoría de las faltas de 2017 correspondieron a certificaciones por enfermedad (40%), que se incrementan durante el invierno y al final del año lectivo. Los motivos psíquicos son los de mayor recurrencia. Otros motivos de las inasistencias fueron el usufructo del artículo 71 del Estatuto del Funcionario Docente⁶ (10,9%), los paros (10,2%), la lactancia y los cuidados del recién nacido (9,2%) y la maternidad (8,9%).

El “ausentismo crónico” (más de 18 faltas al año) aparece como un problema, ya que aproximadamente un quinto de los docentes de inicial y primaria registra más de 20 faltas en el año. El “ausentismo” (más de 10 faltas al año) se observa en casi la mitad de los docentes de inicial y primaria (48%).

³ Las comparaciones se realizaron con el sector público, rangos militares, médicos, nurses, escribanos y legisladores.

⁴ Todos los datos presentados aquí corresponden al año 2017.

⁵ Que el maestro falte no implica que los alumnos pierdan el día de clase, ya que la circular 662 del Consejo de Educación Inicial y Primaria establece que cada centro educativo puede designar un suplente para ausencias de hasta cinco días hábiles.

⁶ El artículo establece que los directores de establecimientos educativos y demás oficinas que atienden funciones de docencia indirecta tienen la potestad de autorizar a cualquier docente de su centro a no asistir a sus tareas hasta cinco días en el año, en casos fortuitos o de fuerza mayor, que estén apropiadamente justificados.

Las inasistencias no presentan una relación relevante con las características socioeconómicas y culturales de la población que asiste a cada escuela. Esto es positivo ya que, de lo contrario, se estaría contribuyendo a incrementar la brecha de desigualdad en las oportunidades educativas de la población menos favorecida.

Los hallazgos son claros al mostrar que entre quienes tienen un nivel de ausentismo que puede ser catalogado como crónico (más de 18 faltas) las causales médicas llegan a casi el 50%, mientras que entre quienes faltan menos veces en el año llegan al 25,1%. Esto indica la importancia de estudiar el vínculo entre las diversas causales médicas y el ejercicio de la profesión docente.

¿Toda la población en edad de asistir al sistema educativo lo hace? ¿Qué proporción termina el ciclo obligatorio (desde los 4 años hasta finalizar educación media superior)?

A los 19 años, cuando se espera que todos hayan culminado la educación obligatoria, el egreso de media superior aumentó de 24% a 36% entre 2006 y 2018. A los 23 años las mejoras respecto a 2006 son claras (de 32% a 43% en 2018), pero la magnitud del cambio en un período tan importante de tiempo es escasa⁷ (11 puntos porcentuales en 12 años), y lo que resta por avanzar para alcanzar la finalización universal del ciclo obligatorio es muy importante. En 2018, un 51% de la población de 23 años abandonó el sistema educativo sin finalizar la educación obligatoria.

A nivel de egreso de la educación obligatoria, Uruguay mantenía en 2017 su ubicación inferior respecto al promedio de América Latina y a los países seleccionados (Brasil y Chile). La distancia con el promedio de América Latina era de 20 puntos porcentuales en 2007 y de 22 en 2017. Las distancias con los países seleccionados de la región son aún mayores.

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

En lo referente a las distancias de los valores 2018 a las metas de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), se aprecia que se ha alcanzado la de egreso de media básica entre los 18 y 20 años, al tiempo que existe una diferencia negativa de dos puntos porcentuales para el logro de la de egreso oportuno de media básica (16 años) y de media superior (19 años). Mucho más importante es la distancia entre la meta de egreso de media superior para 2018 entre los 21 y 23 años y el valor constatado para ese mismo año en ese tramo de edad. La brecha es de 15 puntos porcentuales (43% observado frente a 58% esperado).

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

Hubo avances en lo referente al desarrollo de un marco normativo para la inclusión educativa, pero el sistema no posee información precisa sobre qué sucede efectivamente en los centros educativos con relación a la aplicación de dicha normativa y sobre el acceso de las personas con necesidades educativas especiales al sistema educativo en general, y no solo a las escuelas especiales. No se aplican criterios homogéneos entre escuelas para indicar si un estudiante tiene o no necesidades educativas especiales. Este tipo de información no siempre se sistematiza.

⁷ Esta valoración surge de comparar a Uruguay con su propia evolución, así como con la de otros países latinoamericanos.

A nivel de política educativa es relevante que se avance en la sistematización de la información disponible. Además, es necesario evaluar si la política curricular toma en cuenta las especificidades de esta población y brinda adecuaciones y herramientas para los docentes.

En Aristas se relevó la disponibilidad de material específico para la atención de alumnos con necesidades educativas especiales (por ejemplo: textos en sistema Braille, libros en macrotipo, apoyos visuales o auditivos). Tanto en primaria como en media se observa una baja disponibilidad de materiales para los alumnos con necesidades educativas especiales, lo que se acentúa en los centros de contexto socioeconómico y cultural más vulnerables, pero no presenta grandes diferencias por región.

En cuanto a la disponibilidad de equipos de trabajo multidisciplinarios en los centros, tanto en primaria como en media se observan diferencias significativas según el contexto socioeconómico y cultural y la región. Los centros de contextos más desfavorables y los que se ubican en el interior son los que poseen menos personal de apoyo.

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

En el sistema educativo, según muestra Aristas Primaria 2017, las características socioeconómicas y culturales de los alumnos, así como sus desempeños, resultan segregados cuando se los relaciona con cada centro educativo. La segregación en desempeños (en lectura y matemática en tercero y sexto año) es claramente menor a la socioeconómica y cultural. A su vez, en sexto año la segregación es menor que en tercer año.

Debido a que la segregación en desempeños es inferior a la socioeconómica y cultural, podría sostenerse que los centros educativos contribuyen a reducir las diferencias de origen entre los estudiantes, favoreciendo logros más similares entre ellos que los esperados inicialmente de acuerdo con su origen social. A pesar de ello, las diferencias son relevantes: el puntaje de un estudiante cambia significativamente según su origen socioeconómico y cultural y de forma aún más pronunciada de acuerdo con el contexto socioeconómico y cultural de sus compañeros de escuela.

En todos los tipos de escuelas algunas obtienen resultados mayores y otras inferiores a lo esperado para su contexto socioeconómico y cultural. Esto señala que, más allá del contexto promedio, hay aspectos de los centros que permiten que algunos alcancen mejores resultados promedio que otros. Será importante ahondar en el estudio de estos casos.

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

¿Las habilidades los alumnos de tercer año de educación media en lectura y matemática se distribuyen equitativamente?

El Aristas Media 2018, tanto en lectura como en matemática, los niveles de desempeño de los estudiantes de tercer año de educación media hablan de una importante heterogeneidad entre ellos.

Los desempeños de los estudiantes de tercer año de educación media están atravesados por una importante inequidad. El estatus socioeconómico y cultural de origen y el contexto socioeconómico y cultural de cada centro educativo juegan un papel muy relevante a la hora de analizar los desempeños.

A partir de la interpretación de lo que los estudiantes son capaces de hacer, es posible plantear que sus desempeños son una potencial explicación de las bajas tasas de egreso de educación media superior (a los 19 años, cuando se espera que los jóvenes culminen la educación media superior, un 22% presenta rezago y un 42% abandonó).



Para agendar entrevistas o realizar consultas, contactarse con el asistente de prensa del INEEd, Federico Bentancor, por las siguientes vías:

Teléfonos: 2604 4649 - 2604 8590 interno 215 - 091 999198

Correo electrónico: fbentancor@ineed.edu.uy

El informe completo está disponible en informe.ineed.edu.uy.