

La universalización de la educación obligatoria en Uruguay Avances y desafíos

Hugo de los Campos y Fiorella Ferrando
Febrero de 2015

En 2008 nuestro país extendió la obligatoriedad de la educación, incluyendo inicial de 4 años y media superior.¹ Junto con aquella determinación, fue ratificado el carácter de derecho humano fundamental de la educación. El Estado no solo debe velar por que los adultos a cargo de niños y adolescentes los matriculen y envíen regularmente a centros educativos (función fiscalizadora o en casos extremos punitiva), sino que se obliga a brindar servicios educativos en cantidad y calidad suficientes.²

Asegurar la universalización de 14 años de educación formal constituye una apuesta tan ambiciosa como necesaria. Ambiciosa porque dos de cada tres jóvenes uruguayos no logran culminar la educación media superior.³ Necesaria porque la evidencia empírica muestra la asociación positiva entre años de escolarización y dimensiones relevantes de la calidad de vida.

Aunque en los últimos años ha aumentado el porcentaje de culminación de educación media superior, este porcentaje sigue siendo bajo. De acuerdo con la información de la Encuesta Continua de Hogares, procesada por el Observatorio de la Educación,⁴ entre 2006 y 2013 aumentó 4 puntos porcentuales, pasando del 35 al 39% entre los jóvenes de 21 a 23 años.

En este artículo se analiza la evolución del acceso y culminación de ciclos, para distintas cohortes de edad, con el objetivo de identificar tendencias de mediano plazo y grados de logro en cada ciclo educativo.⁵ Se utilizan los microdatos de la Encuesta Continua de Hogares de 2013 y se considera a la población con edades comprendidas entre los 21 y los 47 años.⁶

¹ Ley de Educación Nro. 18.437.

² Al establecer la obligatoriedad de la enseñanza hasta el segundo ciclo de educación media, Uruguay se alineó además con algunos países de la región que con anterioridad lo habían hecho. Chile lo hizo en 2003 (Ley 19.876) y Argentina en 2006 (Ley 26.206).

³ INEEd, *Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2014*, Montevideo, 2014, p. 114.

⁴ CODICEN, División de Investigación, Evaluación y Estadística. <<http://www.anep.edu.uy/observatorio>>.

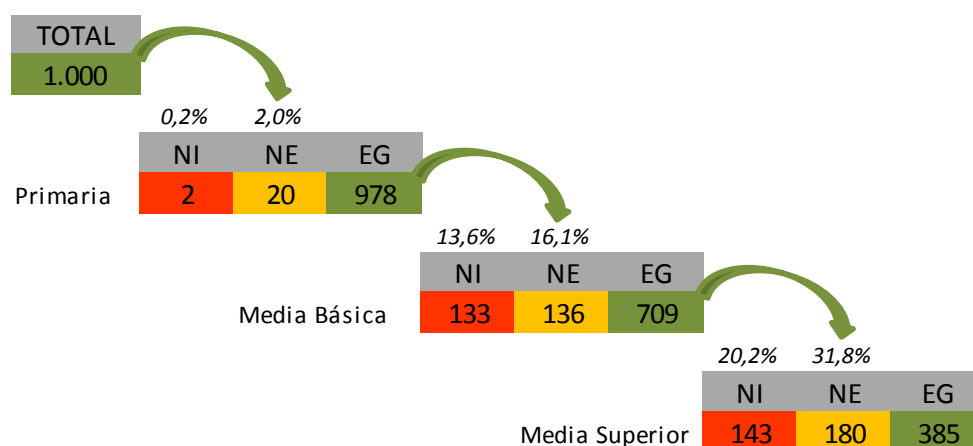
⁵ Para la realización de este ejercicio se tomó como referencia el realizado por Gustavo de Armas y Alejandro Retamoso en *La universalización de la educación media en Uruguay. Tendencias, asignaturas pendientes y retos a futuro*, UNICEF, Montevideo, 2010, p. 41.

⁶ Para el análisis no fueron consideradas las declaraciones de asistencia a enseñanza técnica (preguntas 83 a 87 del formulario 2013). Existen dos limitaciones importantes para el análisis en ese sentido: por un lado, si bien estas preguntas fueron formuladas para relevar estudios que no acreditan al currículo obligatorio, en el Manual del Encuestador de la ECH se hace referencia al PIU, que sí lo hace; por otro, debido a los importantes cambios curriculares en educación técnico profesional, las generaciones mayores que se incluyen en el análisis pueden haber realizado cursos técnicos que sí acreditaban en su

Variación del acceso, permanencia y culminación de ciclos entre cohortes extremas

En la figura 1 se presenta la distribución de la población que en 2013 tenía entre 21 y 23 años, según su situación escolar reportada al momento de aplicación de la encuesta. Los datos se presentan con base 1.000, para facilitar la interpretación de los resultados.

Figura 1. Acceso, permanencia y egreso de ciclos. Cohorte 21 - 23 años



NI = No ingresan o no aprobaron ningún año en el ciclo.

NE = Abandonaron antes de finalizar el ciclo o continúan asistiendo habiendo aprobado al menos un año.

EG = Egresaron del ciclo.

Fuente: Procesamientos propios a partir de los microdatos de la Encuesta Continua de Hogares 2013.

Nota: Los porcentajes en cursiva dan cuenta de la pérdida de población entre eventos.⁷

Por cada 1.000 personas con edades comprendidas entre 21 y 23 años, 2 no ingresaron al ciclo primario (o no aprobaron siquiera el primer año), 20 lo hicieron pero no terminaron los seis años de estudio y 978 lo finalizaron. De estas 978, 133 no ingresaron al ciclo básico de educación media (o habiendo ingresado lo abandonaron antes de aprobar un año), 136 ingresaron pero no aprobaron los tres años y 709 lograron culminarlo. Finalmente, de estos 709, 143 no accedieron (o no aprobaron al menos un año) al segundo ciclo de educación media, 180 lo hicieron pero no completaron los tres años y 385 lo finalizaron, cumpliendo de este modo con todo el proceso de la educación obligatoria.

Por lo tanto, prácticamente todos los individuos accedieron a primaria (la no matriculación fue de apenas 0,2%) y muy pocos no egresaron (existe una pérdida entre ingreso y egreso de 2,1%). La pérdida del acceso al ciclo básico de educación

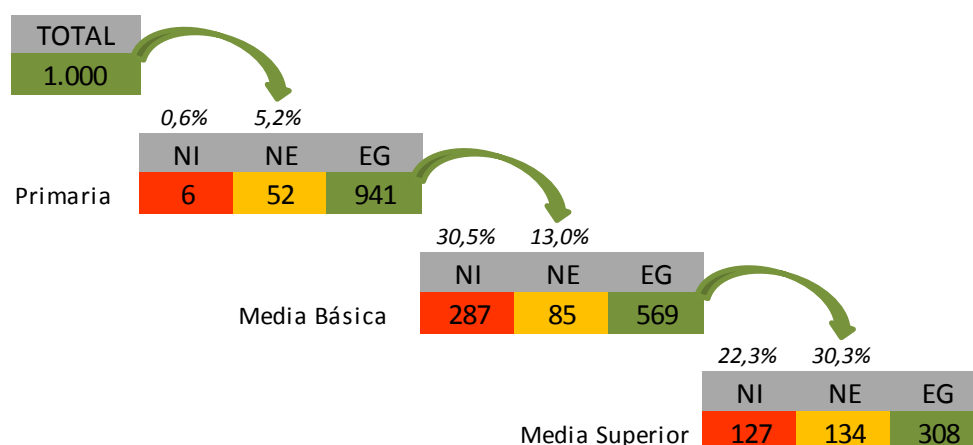
momento. Es esperable, por tanto, que la información que a continuación se presenta subestime levemente el acceso y culminación de los ciclos medios, especialmente entre las personas de mayor edad.

⁷ Por ejemplo, 0,2% (primer porcentaje reportado en la figura) es el resultado de dividir las 2 personas que no iniciaron primaria sobre las 1.000 que componen la población total. Y el segundo porcentaje (2,1%) es el resultado de dividir las 20 personas que no culminaron el ciclo primario sobre las 998 personas que ingresaron a ese ciclo.

media fue en este tramo de edad de 13,6%. Y la de egreso alcanzó el 16,1%. Las pérdidas se incrementan en el segundo ciclo: 20,2% en el acceso y 31,8% al egreso.

En la figura 2 se presentan los valores de las mismas variables, pero considerando a la población que en 2013 tenía entre 45 y 47 años.

Figura 2. Acceso, permanencia y egreso de ciclos. Cohorte 45 - 47 años



NI = No ingresan o no aprobaron ningún año en el ciclo.

NE = Abandonaron antes de finalizar el ciclo o continúan asistiendo habiendo aprobado al menos un año.

EG = Egresaron del ciclo.

Fuente: Procesamientos propios a partir de los microdatos de la Encuesta Continua de Hogares 2013.

Nota: Los porcentajes en cursiva dan cuenta de la pérdida de población entre eventos.

El ingreso a educación primaria puede considerarse universal en ambos grupos de población. Respecto al egreso del ciclo, se constata una ganancia de 37 personas por cada 1.000 en la cohorte más joven respecto a la mayor.

La mejora en el acceso es notoria al considerar el ciclo básico de enseñanza media. En este caso se obtiene una ganancia de 154 individuos por cada 1.000 (845 personas de 21 a 23 años ingresaron a media básica, habiéndola culminado o no, frente a 654 personas de 45 a 47 años). Algo menor es la mejora en el egreso del ciclo básico (en la cohorte de 21 a 23 años egresan 139 individuos más por cada 1.000 que en la cohorte de 45 a 47 años).

Al considerar el segundo ciclo de enseñanza media, las diferencias entre generaciones se reducen. Del total de adultos de 45 a 47 años que egresaron del ciclo básico de educación media, el 22,3% no ingresó al segundo ciclo. En la cohorte 21 a 23 años la pérdida de ingreso fue del 20,2%. La ganancia entre cohortes fue en este caso de 124 individuos por cada 1.000. Muy inferior es la ganancia de egreso: 77 individuos por cada 1.000.

Al considerar todo el ciclo obligatorio se observa que por cada 1.000 personas de 45 a 47 años, 308 lograron finalizar la educación obligatoria, frente a 385 en la cohorte de 21 a 23 años.

Evolución del acceso, permanencia y culminación de ciclos entre cohortes

Si en lugar de comparar las cohortes extremas se consideran todas ellas, es posible analizar con mayor detalle la evolución de los eventos a lo largo del tiempo. En la tabla 1 se presenta, siempre sobre una base de 1.000 casos para cada cohorte, el número de personas que ingresó a cada ciclo educativo y las tasas de caída⁸ entre ciclos.

Tabla 1. Acceso y tasa de caída por ciclo según cohortes

Edad (tramos)	Estudiantes que acceden a cada ciclo (en base a 1.000 de cada cohorte)			Pérdida de estudiantes en el acceso entre ciclos (tasa de caída)		
	Primaria	Ciclo básico	Segundo ciclo	Primaria / ciclo básico	Ciclo básico / segundo ciclo	Primaria / segundo ciclo
45 a 47	994	654	442	34,20%	32,40%	55,50%
42 a 44	995	680	449	31,70%	33,90%	54,80%
39 a 41	996	733	499	26,40%	31,90%	49,90%
36 a 38	997	763	499	23,50%	34,60%	50,00%
33 a 35	998	774	503	22,40%	34,90%	49,50%
30 a 32	998	771	508	22,70%	34,20%	49,10%
27 a 29	996	798	544	19,90%	31,90%	45,40%
24 a 26	998	837	567	16,10%	32,30%	43,20%
21 a 23	998	845	566	15,40%	33,10%	43,30%
Ganancia 21-23 / 45 - 47	4	191	124	18,80%	-0,60%	12,20%

Fuente: Procesamientos propios a partir de los microdatos de la Encuesta Continua de Hogares 2013.

Entre primaria y ciclo básico la pérdida disminuye sistemáticamente aunque no de forma constante de una cohorte a otra. La mejora acumulada de la cobertura (ganancia en la cantidad de estudiantes que habiendo culminado primaria se inscriben en el ciclo básico de educación media) es de 18,8%. Del ciclo básico al segundo ciclo no existieron mejoras en términos relativos. Si bien se observa un aumento en el número de ingresantes al último de los ciclos, estos representan, en todas las cohortes, una proporción relativamente constante de quienes accedieron al ciclo anterior (en torno al 33%).

⁸ La tasa de caída se calcula restando a la cantidad de individuos que accedió a un ciclo determinado la que accedió al ciclo anterior y dividiendo el resultado por esta última. Los resultados se expresan en porcentajes. Por ejemplo, entre los 21 y 23 años accedieron a primaria 998 personas y a ciclo básico de secundaria 845. La diferencia entre una y otra cantidad es de 191 personas. Al dividir 191 por 998 obtenemos por resultado 0,188, proporción que presentada en porcentaje es 18,8%.

Tabla 2. Culminación y tasa de caída⁹ por ciclo según cohortes

Edad (tramos)	Estudiantes que culminan cada ciclo (en base a 1.000 de cada cohorte)			Pérdida de estudiantes en la culminación entre ciclos (tasa de caída)		
	Primaria	Ciclo básico	Segundo ciclo	Primaria / ciclo básico	Ciclo básico / segundo ciclo	Primaria / segundo ciclo
45 a 47	941	569	308	39,50%	45,80%	67,20%
42 a 44	950	582	284	38,80%	51,30%	70,20%
39 a 41	962	645	323	33,00%	49,90%	66,40%
36 a 38	963	669	312	30,50%	53,50%	67,70%
33 a 35	963	661	348	31,40%	47,40%	63,90%
30 a 32	967	655	357	32,20%	45,50%	63,10%
27 a 29	968	677	381	30,10%	43,70%	60,60%
24 a 26	977	707	387	27,70%	45,30%	60,40%
21 a 23	978	709	385	27,50%	45,70%	60,60%
Ganancia 21-23 / 45 - 47	37	140	77	12,00%	0,20%	6,60%

Fuente: Procesamientos propios a partir de los microdatos de la Encuesta Continua de Hogares 2013.

Al considerar la culminación de los ciclos, entre primaria y ciclo básico se observa una mejora de menor magnitud que la constatada respecto al ingreso (ganancia acumulada del 12%). Respecto al segundo ciclo no existen nuevamente variaciones entre generaciones.

Desafíos

En el último cuarto de siglo¹⁰ el país logró consolidar la universalización del egreso de la educación primaria, obtuvo avances importantes en la matriculación al ciclo básico de educación media, logros menos significativos respecto al egreso de aquel ciclo y mucho menores en relación al ingreso y egreso del segundo ciclo de educación media. ¿Cuánto tiempo le llevará al país alcanzar la universalización de los ciclos posteriores a primaria? La realización de proyecciones que permitan responder a esta pregunta excede los propósitos del artículo. Sin embargo, a partir de la información presentada es posible dar una idea de la magnitud del desafío.

Si la evolución del acceso y egreso continuara siendo similar a lo que fue en los últimos 26 años, serían necesarios 54 años para alcanzar la universalización del ciclo básico de educación media y 207 años para lograr que el egreso de educación media sea universal.

⁹ Ver nota anterior.

¹⁰ Al considerar la situación escolar de individuos con edades comprendidas entre los 21 y los 47 años, estamos dando cuenta de 26 años de trayectorias escolares.

Tabla 3. Evolución del egreso para alcanzar la universalización, por ciclos

	Egresados de media básica (1)	Egresados de media superior (1)
Personas entre 21 - 23 años	709	385
Personas entre 45 - 47 años	569	308
Ganancia total de egresados entre cohortes	140	77
Ganancia anual de egresados (2)	5,4	3,0

Años necesarios para alcanzar la universalización del egreso (3)	54	207
--	----	-----

(1) Por cada 1.000 personas.

(2) Diferencia entre el número de egresados en ambas cohortes, dividido el número de años transcurridos entre el menor y el mayor integrante de las cohortes (26).

(3) Número de años que debieran transcurrir para pasar del valor de base (21 - 23 años) al valor 1.000 asumiendo que cada año se obtendrá una ganancia igual a la anual.

Medidas orientadas a acelerar el proceso de incorporación de adolescentes en el sistema educativo se vuelven necesarias. El diseño e implementación de tales medidas resulta complejo por varias razones. En primer lugar, porque a medida que aumenta la cobertura lo hace la dificultad por captar nuevos adolescentes: aquellos que presentan mayores problemas para matricularse y permanecer en el sistema son generalmente los últimos que se integran (cada caso a incorporar cuesta más que el incorporado anteriormente). En segundo lugar, porque el aumento de la cobertura supone un aumento de la heterogeneidad de la población estudiantil: probablemente la captación sea menos problemática que la retención si no se crean mecanismos que atiendan la diversidad social, cultural y económica que se produciría en un escenario cercano a la universalización. En tercer lugar, porque se trata de muchos adolescentes: universalizar la culminación de enseñanza media supondría nada menos que triplicar el número de adolescentes que cursan y aprueban el ciclo completo. Esto implicaría no solo desafíos a los procesos de enseñanza-aprendizaje que suceden en los centros educativos, sino que también se debería contar con los docentes y espacios necesarios para atender adecuadamente la nueva matrícula.

Cómo citar este artículo: 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*, febrero, INEE, Montevideo.