

GACETILLA DE PRENSA

Presentación del *Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2021-2022*

El Instituto Nacional de Evaluación Educativa publica cada dos años un informe que brinda evidencia acerca de diversos aspectos del estado de la educación en Uruguay. Esta es la quinta entrega del documento.

Matrícula del sistema educativo

La población en edad de concurrir a la educación obligatoria en Uruguay se está reduciendo por el descenso de la natalidad. En 1996 se estimaba que en el país residían 169.660 niños de entre 0 y 2 años, para 2023 se proyectó una población de 133.910 (baja de 35.750 personas; 21% en términos relativos).

En 2021 había 55.287 niños de entre 0 y 2 años matriculados en un centro educativo. A nivel de cobertura, en los últimos diez años la asistencia a algún centro educativo en estas edades pasó del 27,1% (2012) al 42,6% (2022).

La educación inicial apunta a niños de 3 a 5 años y es obligatoria desde los 4. La matrícula de este tramo de edad no ha variado en los últimos diez años. A los 4 y 5 años la cobertura es prácticamente universal, lo cual se mantiene estable en el período considerado, pero por la caída de la natalidad en 2022 hay 2.372 niños matriculados menos que en 2012. La matrícula de 3 años presenta un crecimiento de casi 20 puntos porcentuales entre 2012 y 2022, llegando a más del 80% de cobertura en este último año. En este caso, pese a la caída de la natalidad, la cantidad de niños inscriptos en el sistema educativo aumenta unos 5.000 entre 2012 y 2022.

La educación primaria es universal hace décadas. No obstante, la cantidad de niños ha decrecido por la baja natalidad y por la mejora del flujo en el tránsito educativo (con la sistemática caída de la tasa de repetición en todos los grados).

La cantidad de estudiantes matriculados en educación media (secundaria y técnica) ha crecido aproximadamente el 1% en los últimos diez años. La matrícula de educación técnica creció 3 puntos porcentuales en los últimos diez años (aunque este crecimiento parece comenzar a revertirse en 2021), mientras que la de secundaria pública, que es mayoritaria, y la que brinda el sector privado, cayeron 2 puntos porcentuales.

Metas de acceso, tránsito, egreso y aprendizaje

Dentro de las metas de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) para 2020-2024, se ha mejorado la cobertura y el egreso en los distintos tramos etarios definidos por el organismo, alcanzándose las metas establecidas para 2022. Las metas de aprendizaje se alcanzaron en primaria pero no en media.

La asistencia a los 3 años pasó del 75,8% en 2019 al 82,2% en 2022, superando la meta para este último año (80%). La asistencia entre los 6 y 11 años también cumple la meta de mantener la cobertura universal.

La cobertura entre los 15 y 17 años ha crecido de 89,2% en 2019 a 92,3% en 2022, superando la meta para este último año (92%). Pese al crecimiento, la cobertura en este rango de edad aún presenta signos de inequidad por nivel socioeconómico: la diferencia en la cobertura entre adolescentes del quintil 5 y del quintil 1 aún es cercana a 10 puntos porcentuales. La cobertura a los 17 años ha crecido de 83,2% en 2019 a 86,9% en 2022, superando la meta para ese año (85%).

En 2019 el 66,8% de los niños de los niveles 4 y 5 de inicial asistieron más de 140 días, porcentaje que en 2022 bajó al 55,2%, posiblemente por la pandemia de COVID-19. En primaria la caída fue algo menor: pasó de 88,7% en 2019 a 80,3% en 2022. En media básica, seguramente por la pandemia, no se registran aumentos en la proporción de adolescentes que tienen menos de 50 faltas en el año y, por tanto, aún no se alcanzan los valores fijados como deseados.

Sobre la meta de aumentar la proporción de niños en centros con extensión de tiempo pedagógico en escuelas de contextos más desfavorecidos (quintiles 1 y 2), en 2019 el 22% de los alumnos estaba en esta situación y en 2022, el 24,7%. Si bien esta tendencia creciente implicó un incremento anual del 3,9%, todavía se está por debajo de la tendencia del período anterior (4,7%) y muy por debajo de lo requerido para alcanzar las metas a 2024 (se necesita un crecimiento anual del 12,7%).

Reducir la extraedad en primaria se viene cumpliendo a buen ritmo y superando los valores establecidos: en 2022 se alcanzó el 82,5% de alumnos sin extraedad (la meta era 81%). El aumento en las tasas de promoción en este ciclo educativo es parte de la explicación de la reducción.

En cuanto a la promoción en media básica, en secundaria se mantiene la tendencia de mejora que se observó para el período anterior, pero en técnica parece haber un fuerte cambio en la tendencia: pasó del 64,8% en 2018 al 78,5% en 2022. Tanto en secundaria como en técnica hubo modificaciones en el reglamento de pasaje de grado por la pandemia.

El porcentaje de egresados de media básica de 18 a 20 años de edad ha venido en aumento en los últimos años, ubicándose por encima del 83%, valor superior a la meta para 2022 (82%). El egreso oportuno (16 años o antes) ha crecido en los últimos años y se ubica en 79,3% en 2022 (la meta era 71%). Sobre el objetivo de lograr 6.000 postulantes por año en la prueba de acreditación del ciclo básico (Acredita^{cb}), el valor de 2021 es de 10.200 personas y el de 2022 fue de más de 6.500.

La tasa de egreso oportuno de media superior (a los 19 años) ha mejorado: en 2022 es de 43,9%. Si bien está lejos de la universalidad fijada por ley, su ritmo de crecimiento es sostenido y se ha incrementado en los últimos años, llegando al 5,3% de aumento anual. El egreso entre los 21 y 23 años presentó en 2019 y 2022 un incremento que ha permitido llegar en 2022 al 50,9%, superando el valor meta para este año (50%). A pesar de estos incrementos, persisten fuertes inequidades respecto a quiénes logran culminar la educación obligatoria: si bien el promedio nacional se ubica en el 50,9%, este guarismo alcanza solo al 22,5% de los del quintil 1 de ingresos, mientras que entre los que viven en hogares del quintil 5 alcanza al 82%. A su vez, en Montevideo el porcentaje llega al 58,4% y en el interior al 45,5%.

Respecto a los desempeños de los alumnos de tercero y sexto de primaria, al comparar Aristas 2017 y 2020 se observa que, entre quienes hicieron las pruebas, la proporción de niños con niveles bajos de desempeño (1 y 2) descendió o se mantuvo estable en ambos grados, tanto en lectura (39,8% en tercero y 18,3% en sexto en 2020) como en matemática (46,8% en tercero y 34,3% en sexto en 2020), alcanzando valores más favorables a los establecidos como meta para 2021.

En tercero de educación media en ambas áreas la proporción de estudiantes que se ubican en los niveles de desempeño más bajos supera los valores fijados como meta: en lectura se ubica el 24,8% (la meta era no superar el 21% a 2023) y en matemática, el 66,2% (la meta era menos del 62% a 2023).

En ambos niveles educativos los datos siguen mostrando mucho espacio para la mejora tanto del nivel de logro como de la equidad.

Alcance e hitos de la transformación educativa

Del análisis de los documentos publicados por la ANEP surge que el grado de cumplimiento de las metas de la transformación educativa se encuentra en diferentes niveles de concreción. Para el lineamiento estratégico de adecuar la propuesta curricular en todos los niveles educativos, se publicó el documento *Transformación Curricular Integral. Hoja de ruta 2021*, que planifica el proceso de implementación. Muchas de las etapas del proceso ya fueron cumplidas y están en ejecución el plan de desarrollo de materiales educativos, el plan de desarrollo profesional docente, las propuestas de formación permanente y la implementación del cambio curricular.

El lineamiento de fortalecer la gestión de los centros y promover comunidades integradas y de aprendizaje presenta algunas metas en etapa de desarrollo, pero no hay (a la fecha en que se realizó el análisis)

documentos públicos de la ANEP que evidencien el grado de avance. Algo similar ocurre con los lineamientos estratégicos de diseñar y establecer una política nacional docente que incluya la formación inicial, el desarrollo y la carrera profesional, así como las condiciones de trabajo, y de transformar el diseño y la gestión institucional, profesionalizando los procesos y las funciones técnico-administrativa y de servicios.

Seguimiento de indicadores educativos

El gasto público en educación entre 2007 y 2022 tuvo un incremento real de 113%, alcanzado su máximo en 2019 (cuando el aumento con relación a 2007 fue de 114,2%). Sin embargo, en 2020 disminuyó 3,7% con relación al año anterior, lo que comenzó a revertirse en 2021, llegando en 2022 a estar medio punto porcentual por debajo del gasto de 2019.

Aun cuando en los últimos dos años se observa una caída del gasto público en educación con relación al PBI, está consolidado por encima del 4% desde el año 2009 y por encima del 4,5% desde 2017. Con respecto al gasto público total, el enfocado en educación aumentó, ubicándose en 2022 más de 2 puntos porcentuales por encima de 2007, aunque entre 2021 y 2022 disminuyó: pasó de 14,6% a 14,2%, ubicándose en valores muy similares a los registrados en 2018 y 2019 (14,2% y 14,4%, respectivamente).

El gasto público en educación del ciclo obligatorio por estudiante aumentó más del doble entre 2007 y 2022. En 2020 tuvo una caída del 4%, pero luego comenzó a recuperarse y alcanzó en 2022 valores muy cercanos a los de prepandemia. El mayor incremento tuvo como destino primaria, superando el 125%. El menor crecimiento se dio en la enseñanza técnica, aunque se logró duplicar su valor en el período.

Al comparar el gasto público en educación en América Latina, Uruguay ha pasado de estar por debajo del promedio hasta 2011 a estar por encima en los últimos años. La caída observada en nuestro país entre 2020 y 2021 es menor a la registrada en el promedio de la región.

Entre 2003 y 2022 el salario de los docentes del sector público aumentó en promedio 86% en términos reales, lo que equivale a un 3,3% de incremento acumulativo anual en el poder de compra. Este aumento fue superior al del salario real promedio de la economía (57% con un 2,4% de promedio anual) y al del salario de sus pares del sector privado, que creció a un ritmo inferior (1,8% anual). Si se considera la variación entre 2019 y 2022, para comparar la situación pre y pospandemia, el salario real promedio de la economía disminuyó 3,7%, el de los docentes del sector público 4,6% y el de los del sector privado 3,3%. Estos últimos presentan una caída menor al sector público porque en 2022 tuvieron una recuperación salarial respecto a 2021.

El rol de dirección de los centros educativos es de suma relevancia. Sin embargo, los incentivos económicos para optar por este rol no parecen acordes al desafío, ya que continúa estando en general peor remunerado que el trabajo docente de máximo grado y misma cantidad de horas. En primaria, en 2022 los directores perciben una remuneración de entre el 80% y el 88% de la de un maestro de tiempo completo en el máximo grado, según el tamaño del centro que dirigen. Esta relación ha empeorado con el tiempo, ya que en 2005 se ubicaba entre el 92% y el 102%. Los inspectores perciben en 2022 desde un 1% por debajo del salario de un maestro a tiempo completo (en el caso de un inspector de zona) hasta un 36% por encima del salario de un maestro a tiempo completo (en el caso del inspector técnico). Esta relación ha cambiado en el tiempo, ya que en 2005 se ubicaba entre 15% y 58% por encima del salario de un maestro a tiempo completo.

En educación media, la relación entre los salarios de directores y de profesores del máximo grado con igual carga horaria varía en 2022 entre el 71% y el 82%. Esta relación también ha empeorado con el tiempo, ya que en 2005 se ubicaba entre el 75% y el 87%. Los salarios de inspección en este nivel varían desde un 85% del salario de un docente con 40 horas, para un inspector de área y asignatura, hasta un 17% por encima del salario de un docente con 40 horas, para los inspectores jefe. Esta relación se ubica en niveles muy similares a los observados en 2005.

Con respecto a la segregación educativa, en inicial y primaria se observa una tendencia creciente. De acuerdo a evidencia previa, mayores niveles de segregación se relacionan con menores niveles de aprendizaje.

Mirada internacional sobre las pérdidas de aprendizaje y las estrategias frente a la pandemia

Uruguay hizo un importante esfuerzo de continuar, incluso en la pandemia, con las mediciones previstas. En 2020 se realizaron versiones adaptadas de la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística y de Aristas Primaria del Instituto.

Los distintos análisis realizados para comparar los resultados en lectura y matemática de los alumnos de tercero y sexto de primaria en 2017 y 2020 permiten sostener que no parecen haberse registrado pérdidas de aprendizaje. Sin embargo, como un 2,8% de los niños no asistía a fines de 2020, sí es posible sostener que hubo aumentos de la inequidad.

En educación media, la comparación de los resultados de Aristas de estudiantes de tercer año en 2018 y 2022 tampoco evidencia diferencias estadísticamente significativas. Sin embargo, se observa un aumento de las brechas entre los adolescentes del contexto muy favorable y muy desfavorable en lectura y matemática.

La no identificación de cambios relevantes en los desempeños en la comparación entre las diferentes ediciones de Aristas podría explicarse por el menor tiempo de cierre de los centros en Uruguay respecto a otros países de la región, así como por la existencia de un Plan Ceibal establecido, que permitió el acceso casi universal e inmediato a dispositivos electrónicos y plataformas educativas digitales. También puede haber contribuido a ello el hecho de que en 2020 los maestros hayan utilizado claramente más que en 2017 los libros de texto de lectura y matemática. Esta estrategia puede haber contribuido a homogeneizar las oportunidades de aprender de todos los niños en estas áreas, a través de un apoyo alineado a los logros esperados.

Entre los estudiantes de tercer año de media, la comparación de habilidades socioemocionales entre 2018 y 2022 muestra que la motivación y la autorregulación se mantuvieron en niveles similares, las habilidades intra e interpersonales disminuyeron y las conductas de riesgo aumentaron. Esto fue más pronunciado en los centros de contextos más desfavorables.

En primaria, la motivación y la autorregulación de los alumnos de sexto grado que participaron de Aristas en 2020 aumentaron respecto a 2017. Esto es consistente con la percepción de sus maestros, que consideran a la motivación de los niños como el factor que representa menor dificultad para su participación en actividades educativas durante la pandemia.

La violencia en los centros en la pospandemia

Entre los estudiantes de tercer año de educación media se constata un aumento entre 2018 y 2022 de la percepción de violencia tanto en los centros educativos como en su entorno (el incremento es más pronunciado dentro del centro).

El contexto socioeconómico y cultural del centro y del estudiante, así como el vivir en el interior del país y concurrir a un liceo privado se asocian a una mayor sensación de seguridad. Por el contrario, asistir a centros de barrios en los que los directores perciben mayor violencia se asocia a una menor sensación de seguridad por parte de los estudiantes. Las mujeres y especialmente quienes se identifican con un género distinto de mujer o varón se sienten menos seguros que los varones. Lo mismo sucede entre los jóvenes con mayores niveles de conductas internalizantes.

Parte del incremento de la violencia y la sensación de inseguridad de los estudiantes de media podría atribuirse a los cambios en sus habilidades socioemocionales, constatados en Aristas entre 2018 y 2022. En 2022 se observa, además, respecto a 2018, una disminución del sentido de pertenencia de los adolescentes a la institución a la que asisten. Esta caída se observa en los contextos desfavorables y medio, no así en los

favorables, lo que podría asociarse a la mayor disponibilidad de conexión a internet en el hogar en los últimos, lo que habría permitido mantener mayores lazos con el centro y sus docentes, así como mayor exposición pedagógica en tiempos de pandemia y educación a distancia. Diferentes estudios asocian un mayor sentido de pertenencia al centro y conexión con otros a una reducción de los comportamientos violentos de los estudiantes.

En Aristas Media 2022 se observa una menor aceptación de la diversidad e igualdad de género que en 2018, lo cual podría asociarse también al aumento de la conflictividad y la violencia.

Factores asociados a los logros en matemática y lectura en tercero de media en 2022

Además de identificar los niveles de logro de los estudiantes, Aristas permite identificar cuáles son los factores educativos que tienen incidencia sobre los logros, de forma de contribuir a la toma de decisiones informada por parte de la política educativa sobre qué elementos fortalecer. Para esto, usualmente se realizan modelos de regresión multivariada y multinivel que permiten identificar el efecto de cada factor, una vez que se “descuenta” el efecto del resto de los factores considerados en el modelo. En la medida en que en Uruguay el peso de las diferencias socioeconómicas es muy importante, encontrar factores escolares que contribuyan a explicar los logros aún luego de descontar el efecto de dichas diferencias es un aporte muy relevante.

El análisis realizado muestra, como era esperable, la fuerte relación que existe entre el contexto socioeconómico y cultural de los estudiantes (principalmente del grupo de pares, aunque también es relevante el de cada familia) y sus logros. Adicionalmente, se identificó que también inciden sobre los desempeños: la repetición, las inasistencias, la edad de inicio de la escolarización, las expectativas de estudio, la actitud de los estudiantes ante la lectura o la matemática, el gusto por la lectura, la motivación y la autorregulación, así como las conductas externalizantes y su percepción de seguridad. A diferencia de mediciones previas, las mujeres presentan resultados en matemática más bajos que los varones.

Cabe destacar que aún luego de descontar el efecto de los aspectos recién señalados sobre la variabilidad de los desempeños, se identifican algunas características de los docentes y la enseñanza que contribuyen significativamente sobre los logros de los estudiantes. Especialmente en lectura se observa que el nivel educativo de los docentes, el diálogo entre ellos y su sentido de responsabilidad colectiva sobre el aprendizaje de los adolescentes, así como que las actividades de aula presenten una mayor demanda, enfatizando tareas de lectura inferencial sobre lectura literal, tienen una incidencia positiva sobre los desempeños.

Las escuelas técnicas tienen resultados más bajos que los liceos públicos en matemática y lectura; asimismo, entre ellas, los grupos de formación profesional básica alcanzan menores resultados que los de ciclo básico tecnológico. Los liceos privados alcanzan resultados en lectura más altos que los liceos públicos. En los centros de Montevideo los resultados en matemática son superiores a los del interior.

El sistema y los actores educativos pueden incidir sobre algunos factores individuales de los estudiantes vinculados a los desempeños, como su percepción de seguridad en el centro, su interés y gusto por la lectura y sus habilidades socioemocionales. Sin duda, también lo pueden hacer sobre la forma de implementar la enseñanza: la interacción del equipo docente y la demanda cognitiva de las tareas que se plantean a los estudiantes son sustantivos para alcanzar mejores resultados. También la política de protección de trayectorias (con foco en la repetición y la asistencia) y el fomento a la escolarización temprana son factores clave para la mejora de los desempeños.

Estudiantes de educación media con necesidades educativas específicas

Ante la ausencia de información disponible en el sistema educativo, el INEEEd ha relevado en cada edición de Aristas una serie de datos sobre los estudiantes con necesidades educativas específicas. Según los referentes de los centros, a fines de 2022 el 7% de los estudiantes de la muestra de Aristas Media fue identificado con alguna necesidad educativa específica; son mayoritariamente varones (57%); el 32,5% de ellos no tiene diagnóstico ni se encuentra en proceso diagnóstico, mientras que el 9% está en proceso



INEEd

diagnóstico; entre los que sí tienen diagnóstico (58,5%), el 36,3% está relacionado con dificultades de aprendizaje o funcionamiento cognitivo descendido, el 16% con dislexia, el 12% con déficit atencional o trastorno por déficit de atención e hiperactividad y el 35,7% con una serie de diagnósticos con menor porcentaje; el 41% de los estudiantes con diagnóstico no está siendo tratado por las necesidades educativas específicas; las dificultades funcionales que más se repiten son las de tipo cognitivo; el 24% de los estudiantes con necesidades educativas específicas no cuenta con adaptación curricular, y el 74% de estos logra realizar las actividades planteadas por los docentes.

A diferencia de lo que sucede en primaria, los estudiantes identificados con necesidades educativas específicas se concentran en mayor medida en el contexto socioeconómico y cultural muy favorable: el 30% estudia en centros de contexto muy favorable, mientras que en centros de contexto muy desfavorable es donde hay una menor proporción (14%). Esta información refiere solo a la población escolarizada, por lo que es probable que haya adolescentes de contextos más desfavorables con esta condición que hayan abandonado la educación común y no están siendo captados por Aristas.

Entre los estudiantes de tercero de media que tienen necesidades educativas específicas, un 23,9% no presentan ninguna discapacidad. Sin embargo, la mayoría tiene alguna discapacidad leve (13,6%), moderada (37,7%), severa (8%) o muy severa (16,8%).

El cambio curricular en la transformación educativa

En el contexto de la transformación educativa, la ANEP propuso un cambio curricular para toda la educación obligatoria. El análisis realizado se focaliza en la educación básica integrada, ya que las modificaciones en bachillerato son recientes. El nuevo plan de estudios de la educación básica integrada avanza en presentar una perspectiva unificadora para la educación obligatoria, definir competencias generales, ofrecer una visión longitudinal del proceso de aprendizaje y brindar definiciones operativas para su implementación. Se entiende que estos son sus principales avances con relación a los antecedentes nacionales.

Como retos se destaca la gran cantidad de información nueva y el cambio de paradigma, así como el hecho de que los cursos y materiales para los docentes no estaban todos disponibles antes de la implementación. Además, constituyen un desafío muy importante para los docentes la ausencia de “mapas de progreso” por unidad curricular que permitan ver el avance para cada criterio de logro, la inclusión de ejemplos claros de desempeños por grado, y la formación docente sistemática y continua con perspectiva interdisciplinaria y longitudinal.

Programas educativos

Los programas educativos son una herramienta de la política educativa para alcanzar sus objetivos. La evaluación de diversos programas llevada a cabo por el INEEd y otros organismos indican que, en general, se observan debilidades en su diseño y estrategias de monitoreo. Para que las intervenciones tengan mayor probabilidad de alcanzar sus objetivos, parece necesario fortalecer: el uso de evidencia previa, la sistematización y la explicitación de teoría del cambio, la claridad en la definición de objetivos, el establecimiento de metas en relación con la cobertura y los logros esperados, los mecanismos y criterios para la selección de beneficiarios y las formas de acceder al programa, la definición de roles y actividades, el uso de registros sistemáticos y estandarizados que permitan un correcto monitoreo y el seguimiento de los programas, así como permitir el acceso a información presupuestal.

.....

Tras el evento habrá una rueda de prensa. Para agendar entrevistas posteriores, contactarse con el asistente de prensa del INEEd, Federico Bentancor, por estas vías:

- **teléfono y WhatsApp: 091 999 198**
- **correo electrónico: fbentancor@ineed.edu.uy**