

Consideraciones acerca del “Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2019 - 2020” del INEEd

Equipo Coordinador del Observatorio del Derecho a la Educación

El 25 de noviembre de 2021 el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd), presentó públicamente el “Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2019 - 2020”¹. Con la presentación de este Informe se amplía un ciclo que comenzó en 2014 y que ha ido abarcando períodos de dos años. Más allá de las diversas características que han asumido los diferentes informes presentados a lo largo de este período de tiempo, los mismos han sido siempre de utilidad para abonar una mirada amplia acerca de los procesos de desarrollo, los logros y las dificultades existentes en la educación uruguaya.

A continuación propondremos algunas líneas de lectura del Informe 2019 - 2020, particularmente pensadas desde el desafío de la efectivización del derecho a la educación en nuestro país.

En primera instancia, nos parece importante destacar que el informe 2019-2020, en una línea similar a los elaborados precedentemente, muestra algunas dificultades que son estructurales en el sistema educativo uruguayo. Ello tiene que ver fundamentalmente con aspectos vinculados, en términos generales, al efecto que las desigualdades sociales generan en cuanto a la culminación de ciclos educativos y al logro de resultados de aprendizajes satisfactorios por parte de nuestros/as estudiantes.

De todos modos, también es necesario hacer mención a que el panorama general que compone el Informe no se condice con la idea de la existencia de una extendida crisis de la educación uruguaya, idea que ha cobrado fuerza en el imaginario ciudadano sobre la educación en la última década. El informe no da cuenta de una situación caótica o catastrófica, sino que cumple muy adecuadamente la función analítica de señalar una serie de logros y avances, así como también de dificultades, existentes en la educación uruguaya.

Atendiendo a los desafíos que desde el Observatorio identificamos que se presentan para avanzar en la satisfacción universal del derecho a la educación, es posible destacar algunos aportes sustantivos del Informe. A continuación haremos referencia a logros, dificultades y desafíos que son señalados a nivel de asistencia y cobertura, desempeños educativos, recursos destinados a la educación, formación docente y abordaje de la situación de pandemia.

¹ Instituto Nacional de Evaluación Educativa, *Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2019-2020* (Montevideo: INEEEd, 2021), <https://www.ineed.edu.uy/informe-sobre-el-estado-de-la-educacion-en-uruguay-2019-2020>.



En relación a la asistencia y a la cobertura, el Informe da cuenta de que en el año 2020 la educación uruguaya presentaba niveles de asistencia del 100% desde los comienzos de educación primaria hasta los 15 años. Este dato muestra una paulatina extensión de la continuidad de asistencia como resultado de las políticas implementadas en las últimas décadas. La universalización de la asistencia a nivel de los/as adolescentes de 15 años constituye un dato relevante en el camino hacia la plena inclusión de la población en edad teórica de asistir al sistema educativo definido legalmente como obligatorio.

En lo que respecta a la población de 16 años, el Informe da cuenta de un 94% de cobertura. Este porcentaje se reduce al 87% entre los/as jóvenes de 17 años. Como bien señalan las/os autoras/es, estos datos muestran un crecimiento del 10% de la cobertura en este tramo en el período 2016-2020. Esta reducción de la inequidad en el acceso es una muy buena noticia si se tiene en cuenta que se trata de un tramo de edades en el que históricamente ha sido complejo avanzar en nuestro país.

Desde el punto de vista de los avances en la concreción de la educación como un derecho universal, es también necesario destacar la reducción de la brecha de acceso existente al nivel de 17 años entre el contexto socioeconómico más favorable y el menos favorable. En el año 2010 esta brecha se ubicaba en el 36%, en el 2015 fue del 30% y en el 2020 se ubicó en el 9%. Si tenemos en cuenta que un primer elemento para avanzar en la democratización del sistema educativo es lograr la cobertura plena, es claro que en este aspecto se ha avanzado consistentemente. No es menos cierto que el avance logrado es aún insuficiente, ya que las dificultades de acceso se concentran en las poblaciones que sufren mayormente las cargas de la desigualdad social.

Si miramos el acceso a la educación inicial, el Informe nos señala que a nivel de 3, 4 y 5 años se ubicaba en el año 2020 en el 90%. Una nota de preocupación que nos deja el texto del INEE es el señalamiento que a nivel de 3 años se observó una retracción de la cobertura a los niveles alcanzados en el 2016, perdiéndose el incremento que se había logrado entre ese año y el 2019. Será muy importante prestar atención a la evolución de este valor en los próximos años, particularmente teniendo en cuenta el efecto favorable que tiene el acceso temprano al sistema educativo para las poblaciones más empobrecidas.

Complementariamente, un problema persistente en educación inicial, y que tiene también componentes estructurales y vinculados a los niveles socioeconómicos, es el de la asistencia insuficiente. Se encuentran en esta situación niños y niñas que no llegan a concurrir a clases la cantidad de días suficientes como para desarrollar el proceso educativo que se espera en un período lectivo. En 3, 4 y 5 años se constata un tercio de asistencia insuficiente en el total de la matrícula. Esta situación requiere de políticas sociales integradas, ya que ese tercio se ubica fundamentalmente en las poblaciones de mayor vulnerabilidad y pobreza.

En cuanto a los desempeños educativos, el informe no presenta novedades con respecto a ediciones anteriores. Nuevamente se constata a nivel de evaluaciones internacionales, específicamente las pruebas PISA, que los promedios que logran nuestros/as estudiantes están muy por debajo de los países de la OCDE, pero que, a su vez, tenemos un lugar destacado en América Latina, siendo solamente superados por Chile.



A partir de esta constatación, el Informe llama la atención acerca de que a pesar de tener desempeños equivalentes o mejores que la mayoría de los países de América Latina, nuestros niveles de egreso de enseñanza media superior (EMS) están muy por debajo de los de esas naciones. Países con rendimientos similares a Uruguay en las pruebas PISA tienen un egreso de EMS que va entre el 60% y el 86%, mientras que en Uruguay ese valor se ubica en el 41%. Aquí se delinea una interrogante fundamental: ¿por qué si Uruguay logra resultados de aprendizaje equivalentes a los de otros países, sus niveles de egreso son tanto más bajos en EMS? El informe rescata una explicación vinculada con la rigidez de los reglamentos de pasaje de grado en Enseñanza Secundaria y Técnico Profesional. Siguiendo la argumentación que se plantea, la rigidez de esos reglamentos podría ser la causa principal de que culminar la enseñanza media en nuestro país sea mucho más complejo que en otros países de la región que tienen resultados de aprendizaje equivalentes a los nuestros.

Si bien el Informe no avanza en otras consideraciones sobre esta temática, del argumento planteado podría inferirse que a nivel curricular la problemática instalada en nuestro país no tendría tanto que ver con qué se enseña, sino con los requerimientos que exigimos a los/as estudiantes para acreditar la posesión de esos saberes. Siguiendo esta línea de pensamiento, se podría concluir que resulta mucho más urgente atacar estos problemas de cultura institucional que centrarse en debatir cuáles contenidos o competencias deberían priorizarse. En todo caso, ambos aspectos podrían trabajarse en conjunto. Lo que no parece posible es desconocer que los niveles de egreso de la EMS se ven obstaculizados por culturas institucionales instaladas desde larga data en nuestro país.

En lo que refiere a los recursos materiales destinados a la educación, el Informe opta por tomar exclusivamente en cuenta los recursos públicos dirigidos a la educación pública. Con esto, informa solamente sobre un subconjunto del total de recursos económicos que se vierten en la educación. Además de los recursos públicos destinados a la educación pública, también se vuelcan recursos privados en la educación y además, situación muy relevante en términos de política educativa, se destinan recursos públicos al ámbito privado. Tal es el caso de las exoneraciones impositivas implicadas en el artículo 69 de la Constitución de la República (financiamiento indirecto) y las "donaciones especiales" que pueden realizar empresas a instituciones educativas amparadas por la ley n.º 18.834. Estas donaciones, en su gran mayoría, se dirigen a instituciones privadas.

En esta temática, se echa de menos que el informe no incorpore una visión amplia del financiamiento educativo, como sí lo había hecho el informe que abarcó el período 2015 - 2016. Aquel Informe incorporó en el análisis el financiamiento de la educación privada, incluyendo los recursos públicos dirigidos hacia los sectores privados. Esta omisión en el Informe 2019 - 2020 resulta particularmente relevante ya que, como bien se señala en el mismo, en el año 2020 se produjo una disminución de los recursos destinados a la educación pública, ya sea que se los mida en su relación con el gasto público social o con el gasto público total. En el caso del gasto público total, el gasto destinado a educación en 2020 fue el más bajo de los últimos 10 años. En un contexto en el cual el gasto público en educación pública disminuye, sería muy interesante apreciar qué sucede con el gasto



público dirigido hacia el ámbito privado, incorporando, por ejemplo, un análisis de los recursos transferidos vía renuncia fiscal a instituciones privadas a través de la modalidad de “donaciones especiales” previamente referida. Sería muy relevante que en futuros informes del INEEEd se incorpore esta perspectiva de análisis del gasto público en educación, ya que permitiría conocer globalmente el destino de los recursos que el estado uruguayo dedica a la educación, tanto pública como privada.

Un aporte que sí entendemos realiza el Informe en cuanto al desarrollo de una mirada global de la educación, incorporando las modalidades pública y privada, es la inclusión de información con respecto a la formación de los/as docentes. Un elemento significativo que menciona es que el 70% de los/as docentes a nivel de enseñanza secundaria pública son egresados/as de centros de formación docente, mientras que en la enseñanza secundaria privada solamente el 58% posee título. Inversamente, en la enseñanza secundaria privada el 13% de los/as docentes no acredita ningún tipo de formación de nivel superior, mientras que en la pública esa situación se da en el 5%. Estos datos proveen evidencia empírica consistente acerca de mayores niveles de formación entre los/as docentes de la educación pública con respecto a la educación privada.

En relación a la situación de pandemia, el informe del INEEEd nos permite sostener que la "nueva normalidad" planteada vino a actualizar viejas desigualdades vinculadas con las posiciones sociales de los individuos y su suerte en el sistema educativo.

Si bien uno de los logros destacados del Plan Ceibal es la reducción de la brecha en el acceso a equipos informáticos, —particularmente a nivel de enseñanza primaria— y la generación de plataformas educativas que resultaron muy valiosas para el desarrollo de la educación a distancia, nuestro país tiene todavía una brecha muy fuerte en cuanto al acceso a Internet desde los hogares. Esta brecha se materializa en un acceso del 98% en el quintil más rico y de un 48% en el quintil más pobre.

A pesar de que en los últimos diez años la cantidad de hogares conectados a Internet en este contexto más desfavorable más que se duplicó, hay allí una desigualdad que todavía subsiste y que, como señala el INEEEd en el texto, ofició de dificultad relevante en momentos de suspensión de la enseñanza presencial.

Por otro lado, el Informe da cuenta de los niveles de sobrecarga que debieron afrontar los y las docentes para sostener su tarea de enseñanza en tiempos de pandemia. El rescate de la voz docente que realiza el INEEEd permite dar cuenta, por una parte, de cómo se han echado de menos las posibilidades de capacitación y de formación para las nuevas modalidades educativas que tuvieron que desarrollar y, por el otro, del apoyo que destacan haber recibido de sus colegas y de sus directoras/es.

Ahora bien, desde la mirada docente, la profundización de las desigualdades se vincula, por ejemplo, con una disminución de los contenidos que se trabajaron y con el incremento de prácticas de tipo tradicional. Aprecian que esto ha tenido un impacto negativo en los aprendizajes donde se estima, siempre según la perspectiva docente, que se dieron aprendizajes un 50% menores a los de años anteriores en el área de lectura. En cuanto a



matemática, se estima que los aprendizajes fueron un 60% inferiores. Esto, complementan los/as docentes, se vio condicionado fuertemente en función de los contextos socioculturales.

Finalmente, un elemento que llama la atención es que el Informe no incluye ninguna forma de evaluación de los lineamientos de política educativa desarrollados ante la pandemia por COVID-19. Resultaría muy interesante que en futuros trabajos el INEEd avanzara en una evaluación acerca de los eventuales impactos positivos y negativos generados a partir de las decisiones tomadas para la gestión de la educación en el contexto de pandemia. Ello claramente se encuentra dentro de las competencias del Instituto y podría aportar elementos valiosos para pensar futuras intervenciones en situaciones similares que se puedan dar en el futuro.

