

CERES

Centro de Estudios de la Realidad
Económica y Social

Analiza

Educación: Una Reforma Impostergable

4

NOVIEMBRE 2020

EDUCACIÓN: UNA REFORMA IMPOSTERGABLE



Es un problema, pero también una oportunidad; y una urgencia. La educación en Uruguay acusa problemas que se generalizan y agravan. La **empobrecida calidad** de la enseñanza y las altas tasas de **desvinculación** del sistema educativo dificultan la inserción de los jóvenes en la economía y favorecen una mayor desigualdad social.

Eso implica una fuerte **restricción** para el **desarrollo** de Uruguay: la calidad de la formación de las nuevas generaciones es uno de los principales determinantes para mejorar el nivel de vida del país. Afortunadamente, existen **espacios**

públicos y **privados** que ofrecen educación de mejor calidad, y que son respaldadas por especialistas de diferentes corrientes de opinión. Son **experiencias** concretas de **alto impacto**, pero de **escaso alcance**.

El debate ha girado en torno a los **recursos financieros** volcados al sistema, pero está demostrado que éstos no son un obstáculo para mejorar el servicio y los resultados.

Es necesario generar los incentivos adecuados para que los buenos **docentes** puedan desarrollar todo su potencial.

*La postergación de reformas conspira contra el desarrollo socioeconómico y condena a familias de menores ingresos a que sus hijos no tengan una buena inserción laboral y progreso personal. **Se sabe lo que hay que hacer y no se puede tardar más.***

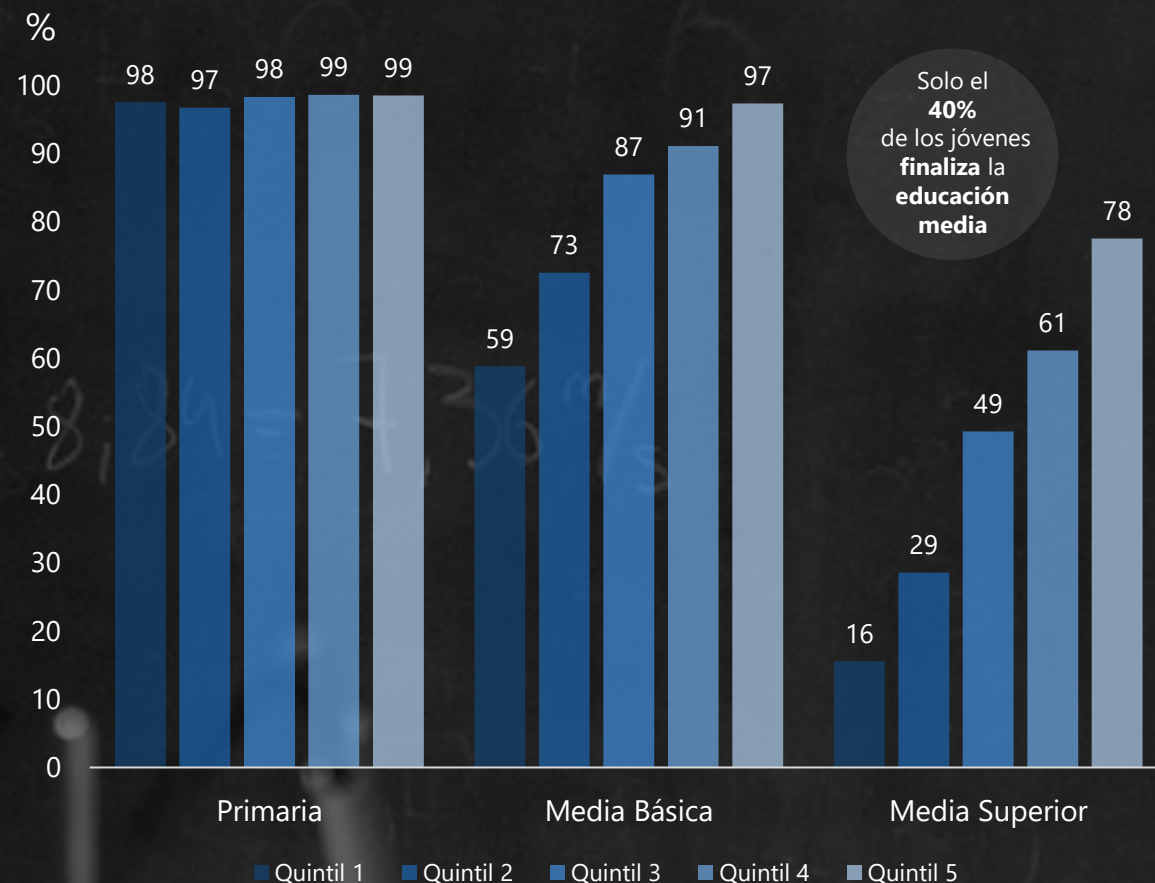
RESULTADOS NEGATIVOS

Las **tasas de egreso** en Uruguay son preocupantes: si bien en las últimas décadas han mejorado los niveles de finalización de educación media, todavía siguen siendo muy bajos: **apenas 40% en el año 2019**. Se agravan en los contextos socioeconómicos más vulnerables y a medida que se avanza en la enseñanza media. Esta es una clara **debilidad del sistema**, que se origina en la **transición entre educación primaria y educación media básica**, lo que determina que la desigualdad persista, e incluso se incrementa.

La permanencia en el sistema educativo está estrechamente vinculada con el **producto educativo** que se ofrece al estudiante, que **no es funcional a sus necesidades**, en particular a los de contexto más vulnerable.

Para ellos, la **permanencia en el sistema no se traduce en mejoras salariales** esperadas en el futuro. Para el estudiante podría llegar a ser una **buena decisión** desde el punto de vista económico **abandonar el sistema, porque no le aporta valor significativo**.¹

Finalización de cada ciclo educativo según nivel socioeconómico



Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Continua de Hogares (ECH) de 2019 del Instituto Nacional de Estadística (INE).
 Nota: Se consideran personas entre 14 y 15 años para egreso de primaria, entre 17 y 18 años para egreso de media básica, y entre 21 y 22 años para educación media superior. Los quintiles 1 y 5 representan el 20% de la población con menos ingresos y más ingresos, respectivamente.

Notas: Para profundizar, ver Aristimuño, A. (2017): "El abandono escolar, afinando el conocimiento sobre sus características y cómo superarlo. Un caso raro en América Latina", Diálogos Pedagógicos, 13(30), 37-59; Méndez, L. y Ramos, X. (2019): "Selection and educational attainment: Why some children are left behind? Evidence from a middle-income country". Serie Documentos de Trabajo, DT 01/2019. Iecon, FCEA, Universidad de la República.

¹ Ver Patrón R. (2011): "When More Schooling is Not Worth the Effort: Another Look at the Dropout Decisions of Disadvantaged Students in Uruguay", Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

RESULTADOS NEGATIVOS

Las evaluaciones de rendimiento de la OCDE —que se conocen como pruebas PISA y son diseñadas para medir la capacidad de las nuevas generaciones de ejercer ciudadanía e insertarse en el mundo laboral— muestran que alrededor de **la mitad de los alumnos en edad de ingresar al mercado de trabajo no está en condiciones de cumplir con tareas que requieran tomar decisiones complejas.**

En 2018, entre los adolescentes del sistema educativo uruguayo que fueron evaluados por PISA (15 años de edad), **solo 40% alcanzó niveles mínimos de suficiencia en las tres áreas de la prueba:** matemática, ciencia y comprensión lectora.

El promedio de este mismo indicador asciende a 53% para todos los países evaluados, 70% para los países de mayores ingresos. **Los resultados de Uruguay son solo mejores a los del promedio de América Latina (28%).**

¿Qué pasa con **los que tienen mejores resultados** en las tres áreas de evaluación? Mientras a nivel global, los de mejor resultados son 24 de cada mil, en Uruguay son apenas 2 de cada mil. Este valor contrasta con 9 en Europa del Este, 25 en el sudeste asiático y 37 en los países avanzados. **Uruguay solo supera al promedio de América Latina, en donde solo 1 de cada mil logra niveles de excelencia.**

Resultados educativos en perspectiva

	Uruguay	Global	Economías Avanzadas	Economías Emergentes		
				América Latina	Sudeste Asiático	Europa del Este
Suficiencia	40%	53%	70%	28%	45%	45%
Excelencia	0,2%	2,4%	3,7%	0,1%	2,5%	0,9%

Fuente: OCDE (PISA)

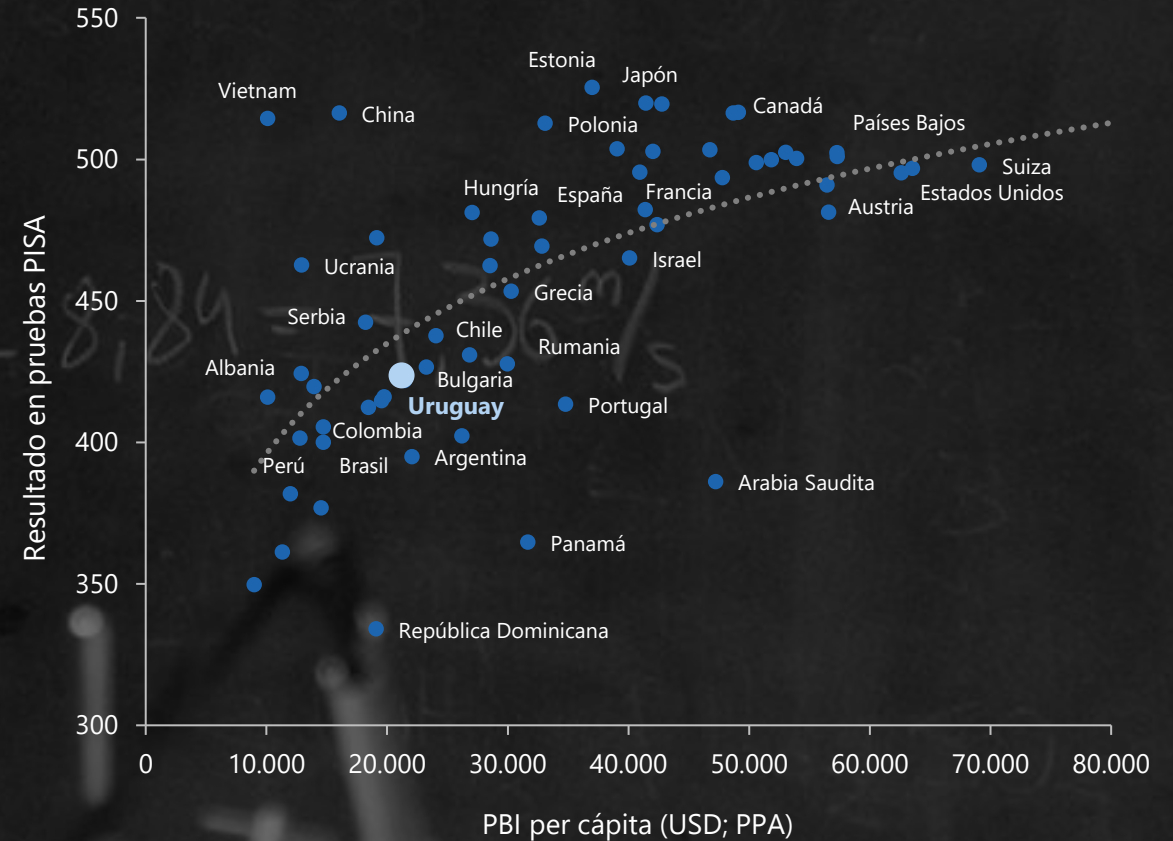
Nota: Suficiencia refiere al porcentaje de estudiantes con niveles suficientes en las tres pruebas: Matemáticas, Ciencias y Comprensión Lectora. Excelencia refiere al porcentaje de estudiantes con niveles de excelencia en las tres pruebas: Matemáticas, Ciencias y Comprensión Lectora. El análisis se limita a los países que participan de PISA. O sea, "Global" son todos los países en los que se aplica la prueba y las "Economías Avanzadas" son los países de OCDE. Los países emergentes que participan del programa se clasifican en tres zonas geográficas: América Latina, Sudeste Asiático y Europa del Este.

CONSECUENCIAS ECONÓMICAS Y SOCIALES

La realidad del sistema educativo es una fuerte restricción para el desarrollo económico y social del Uruguay: **un mal sistema educativo se refleja en menor crecimiento económico, peores condiciones laborales y mayor pobreza.** Es insuficiente la cantidad de personas con enseñanza secundaria y terciaria completa en las generaciones más jóvenes.¹

El problema no es solo la cantidad sino la calidad de la educación ofrecida. Y ambas se retroalimentan, **más calidad lleva a más cantidad de educación al ser percibida como más útil para la vida y el trabajo.** A su vez, más calidad temprana lleva a más calidad final. La calidad del capital humano es un indicador crítico para explicar el desarrollo.² Hay una fuerte asociación entre los resultados en las pruebas PISA y el desempeño económico de los países

Desarrollo económico y calidad educativa



Fuente: OCDE (PISA) y Banco Mundial
 Nota: PPA refiere a Paridad del Poder Adquisitivo.

¹ Ver Sapelli, C. y Bukstein, D. (2011): "El estancamiento de la inversión en capital humano en Uruguay: un análisis de cohortes", Revista de Economía del Banco Central del Uruguay 18(1).

² Ver Hanushek, E., y Woessmann, L. (2015): "The Knowledge Capital of Nations: Education and the Economics of Growth", The MIT Press.

CONSECUENCIAS ECONÓMICAS Y SOCIALES

Ante los siguientes desafíos, urge comenzar con una agenda de cambios sustanciales en el sistema educativo.



La OCDE afirma que **sin cambios educativos profundos no es posible mejorar significativamente el ingreso** de los habitantes del país.¹



El Banco Mundial muestra evidencia de que como consecuencia de la mala calidad educativa se padece un **rezago en la movilidad social intergeneracional**, es decir que afecta la posibilidad de los hijos a mejorar la situación socioeconómica de los padres.²



Existen estudios que sugieren que una de las principales razones que explican el **incremento de la delincuencia** en los últimos 15 años son los bajos salarios en los contextos desfavorables, en comparación al botín asociado a las posibles actividades delictivas.³



El panorama es más complejo al considerar el impacto del avance de la tecnología en el mercado de trabajo: las pruebas PISA, en base a su propio diseño, sugieren que **la mitad de los egresados del sistema educativo uruguayo tienen capacidades fácilmente automatizables.**

¹ Ver OCDE (2016): "Multi-dimensional Review of Uruguay. Volume 2. In-depth Analysis and Recommendations", Paris.

² Ver Banco Mundial (2013): "La Movilidad Económica y el Crecimiento de la Clase Media en América Latina", Washington DC.

³ Ver Munyo, I. (2015): "The Juvenile Crime Dilemma", Review of Economic Dynamics 18, 2001-2011.

EL GASTO EN EDUCACIÓN IMPORTA, PERO NO ES EXCUSA

En general, los países que **más gastan** por estudiante son los que tienen **mejores resultados**, pero hay países que logran mejor desempeño educativo que otros con un gasto muy superior en enseñanza.

Sin embargo, **los niveles de desempeño** que presenta Uruguay **son menores** a lo que se debería esperar dado el gasto por estudiante (línea punteada).

Inversión y calidad educativa



Fuente: OCDE (PISA)

EL GASTO EN EDUCACIÓN IMPORTA, PERO NO ES EXCUSA

Se compara Uruguay con un conjunto de 8 países de ingreso per cápita y otras características similares a las de nuestro país.¹

Los resultados muestran que estos países en promedio **gastan considerablemente menos que Uruguay** por estudiante **y, a pesar de eso, han logrado mejores resultados** en las pruebas PISA.

Por ejemplo, la inversión por estudiante en **Serbia** es la mitad del de Uruguay y sus resultados son superiores:
 0,6% alumnos de excelencia (0,2% en Uruguay)
 53% alumnos con insuficiencia (60% en Uruguay)

Inversión en educación y resultados en países comparables

	Gasto acumulado por estudiante (USD)	Carencias en infraestructura ²	Carencias de materiales ³	Resultado PISA	Excelencia ⁴	Insuficiencia ⁵
Uruguay	43.063	47%	31%	424	0,2%	60%
Promedio Grupo de Comparación	32.505	32%	39%	445	0,7%	51%

Fuente: OCDE (PISA) y Banco Mundial

¹ El grupo de comparación incluye a ocho países con ingreso per cápita similar a Uruguay, un nivel de gasto por estudiante igual o menor y mejores resultados en las pruebas PISA: Bulgaria, Chile, Montenegro, Rumania, Rusia, Serbia, Turquía, Ucrania.

² Carencias en infraestructura refiere al porcentaje de estudiantes que concurren a centros con carencias de infraestructura (según el director del centro).

³ Carencias de materiales refiere al porcentaje de estudiantes que concurren a centros con carencias de materiales (según el director del centro).

⁴ Excelencia refiere al porcentaje de estudiantes con niveles de excelencia en las tres pruebas: Matemáticas, Ciencias y Comprensión Lectora.

⁵ Insuficiencia refiere al porcentaje de estudiantes con niveles de insuficiencia en algunas de las tres pruebas: Matemáticas, Ciencias y Comprensión Lectora.

SE SABE LO QUE HAY QUE HACER

Los investigadores especializados de la OCDE analizaron los **sistemas educativos que lograron mejoras significativas en las sucesivas ediciones de PISA** y encontraron enormes similitudes¹:

I

Distribución de estudiantes de diferentes contextos socioeconómicos en las instituciones educativas

II

Detección de dificultades y atención temprana, para corrección puntual

III

Capacitación de docentes que puedan afectar positivamente las expectativas de estudiantes

IV

Horario extendido con actividades extracurriculares

V

Fuerte **involucramiento de los padres** en el proceso de formación

Todos estos aspectos están presentes en las propuestas de EDUY21, **respaldadas públicamente por amplia mayoría del sistema político.**²

¹ Ver OCDE (2016): PISA 2015 Results (Volume II) Policies and Practices for Successful Schools." París.

² Ver EDUY21 (2018): "Libro Abierto: Propuestas para apoyar el acuerdo educativo". Montevideo.

SE SABE LO QUE HAY QUE HACER

Es fundamental generar las **condiciones necesarias dentro del sistema educativo para que se cumplan o profundicen los cinco puntos anteriores.**

- 1 Autonomía de gestión** por parte de los directores de las instituciones educativas que les permita responder por los resultados que obtienen.
- 2 Realización de un plan estratégico a futuro de cada centro y hacer informes en los cuales evalúen si están cumpliendo con los objetivos planteados.**
- 3 Evaluar a los docentes según su desempeño** en indicadores específicos para cada centro, considerando especialmente el contexto en el que se encuentran.
- 4 Propuestas sobre asignación de recursos.**
- 5 Identificar tempranamente a los estudiantes en riesgo de desvinculación y atenderlos de forma personalizada** para evitar que finalmente abandonen el sistema.
- 6 Implementar un sistema de tutorías o subgrupos contra turno** para hacerle un seguimiento a los estudiantes detectados con dificultades para cumplir con los resultados esperados.
- 7 Aumentar los incentivos para la participación activa de los padres** en el proceso educativo.¹

¹ Estudios puntuales para Uruguay demuestran que programas extracurriculares logran mejorar el rendimiento académico cuando los estudiantes tienen padres comprometidos en el proceso. Ver Cid, A. (2014): "Giving a Second Chance: An After-School Program in a Shanty Town Interacted with Parent Type. Lessons from a Randomized Trial". Educational Research and Evaluation. 20(5), 348-365.

LO QUE MÁS IMPORTA SON LOS DOCENTES

Los estudiantes que concurren a **centros con problemas de ausentismo docente** superan el **60%** en Uruguay. Además, apenas la **mitad de los docentes uruguayos de educación media básica están titulados**. No sólo se está por debajo del promedio global (83%), sino que el dato es inferior al promedio de América Latina (69%).

A su vez, **35% de los alumnos recibe clase de profesores que no están preparados para la tarea** (según directores de las instituciones en las que trabajan), en contraposición con 18% y 25% para el promedio global y de América Latina respectivamente.

Docentes en perspectiva global

	Uruguay	Global	Economías Avanzadas	Economías Emergentes		
				América Latina	Sudeste Asiático	Europa del Este
Alumnos por Profesor	11	11	12	17	14	11
Centros con Problemas de Ausentismo Docente (*)	61%	19%	17%	35%	11%	13%
Profesores Certificados	53%	83%	90%	69%	73%	72%
Profesores con Maestría	1%	36%	47%	17%	18%	42%
Profesores No Capacitados (*)	35%	18%	12%	25%	16%	16%

Fuente: OCDE (PISA)

Nota: El análisis se limita a los países que participan de PISA. O sea, "Global" son todos los países en los que se aplica la prueba y las "Economías Avanzadas" son los países de OCDE. Los países emergentes que participan del programa se clasifican en tres zonas geográficas: América Latina, Sudeste Asiático y Europa del Este. (*) Según los directores de las instituciones en las que trabajan.

LO QUE MÁS IMPORTA SON LOS DOCENTES

La formación docente, si se hace bien, es efectiva,¹ así como también el apoyo profesional y permanente a los docentes bajo el liderazgo de mentores especializados. En este sentido, es importante reconocer ciertos **aspectos para mejorar la calidad de los docentes.**

- **Definir** qué **conocimientos y habilidades** debe tener un docente para ejercer de manera exitosa su profesión.
- Mejorar el **sistema de contratación y distribución** de los docentes.
- **Estabilidad** en el centro específico, lo que favorece su vínculo con la institución educativa y el entorno en el que está inserto, y mejora el desempeño de los estudiantes.
- Estructurar la **carrera** para que haya posibilidad de **ascender** dentro del desarrollo profesional.
- Atacar el problema de la **titulación** de los docentes, para lo que es necesario hacer la carrera docente más atractiva y con reconocimiento universitario.² Para los docentes actuales sin titulación, se puede ofrecer la posibilidad de obtenerla, pero reconociendo su experiencia y formación adicional.
- El **salario** debe considerar, además de **antigüedad**, su **formación académica adicional** al grado y el **contexto** en el que se encuentra el **centro educativo.**

*Un estudio de la Universidad de Melbourne descubrió que los aspectos que usualmente importan mucho a los padres, como el tamaño de las clases, la infraestructura y los programas de estudio, hacen poca o nula diferencia en el aprendizaje, y que **lo que realmente importa es la calidad de los docentes.***³

*Según un estudio de Stanford, en **un solo año de enseñanza**, lo que aprenden los estudiantes con buenos docentes es*

3 *veces superior a lo que aprenden los que tienen malos docentes.*⁴

¹ Ver el artículo "How to make a good teacher" publicado en la edición del 11 de junio de 2016 de la revista The Economist.

² Ver Vaillant, D. (2019): "Formación Inicial del Profesorado de Educación Secundaria en América Latina - Dilemas y Desafíos", Profesorado, 23(3).

³ Ver Hattie, J. (2008): "Visible Learning: A Synthesis of Over 800 Meta-Analyses Relating to Achievement." NY: Routledge.

⁴ Ver Hanushek, E., Piopiunik, M. y Wiederhold, S. (2019): "The Value of Smarter Teachers: International Evidence on Teacher Cognitive Skills and Student Performance." Journal of Human Resources 54 (4), 857-899;

Hanushek, E. (2020): "Education Production Functions." Economics of Education, 2nd Edition, Steve Bradley and Colin Green (ed.).

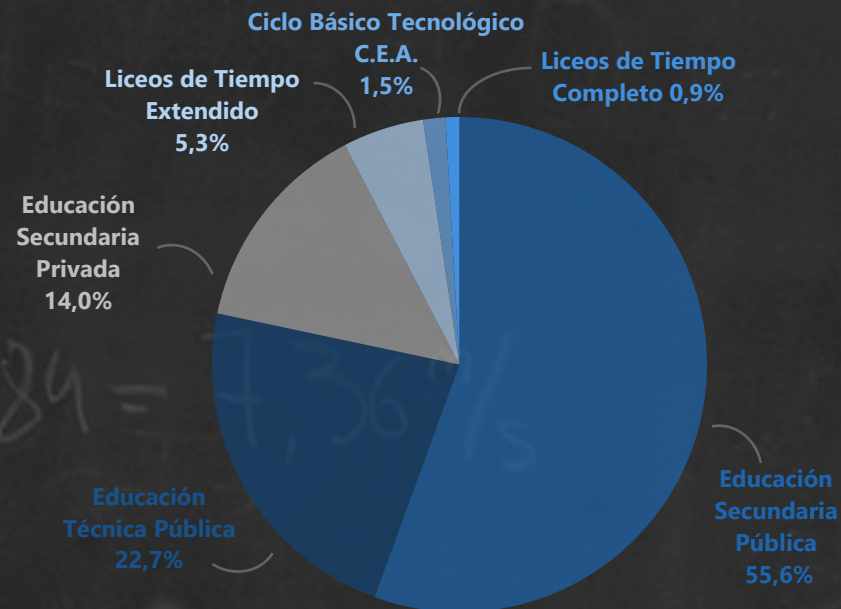
LA OFERTA EDUCATIVA ACTUAL EN EDUCACIÓN MEDIA

En 2019, la matrícula de **1º de Educación Media** ascendía a casi **60 mil estudiantes**. De estos, el **56%** asiste a **centros educativos públicos** cuyas propuestas **no se adecúan a sus necesidades actuales y futuras**.

El **23%** se matriculó en **Educación Técnica Pública**. Adicionalmente, **880 adolescentes** (menos del **2%**) se inscribieron en el Ciclo Básico Tecnológico de los **Centros Educativos Asociados (C.E.A.)**, que combinan en un mismo predio una escuela de educación primaria y un centro técnico-profesional de UTU. Se busca generar un vínculo entre padres, estudiantes y educadores, y asegurar la continuidad entre primaria y ciclo básico. Estas experiencias han sido positivamente valoradas por expertos, aunque hay coincidencias en que **hay espacio para mejorar la oferta curricular**.

Apenas el **6%** asiste a **liceos de tiempo extendido o completo**, que ofrecen actividades extracurriculares relacionadas al mundo laboral y tutorías que permiten personalizar la enseñanza adecuándose a los requerimientos de cada estudiante. Finalmente, los estudiantes que se inscriben en **educación media básica privada** representan el **14%**.

Estudiantes matriculados en el primer año de Educación Media



Fuente: Departamento de Estadística del Consejo de Educación Secundaria y Departamento de Estadística del Consejo de Educación Técnico Profesional.

Sólo la quinta parte de los adolescentes que inician educación media tienen acceso a experiencias educativas que buscan acercarse a lo que hoy se requiere. Quienes pueden acceder a liceos privados, a liceos de tiempo extendido o de tiempo completo o a CEA son privilegiados en relación al resto, que asiste a Educación Secundaria o Educación Técnica Pública en su concepción más tradicional.

QUÉ SE PROPONE HACER

Entre las propuestas presentadas se incluye:

Cambios en el gobierno de la educación

Que dote de **responsabilidad e iniciativa política** al Ministerio de Educación y de **capacidad rectora a la ANEP.**

Un marco curricular común para el ciclo educativo de 3 a 18 años

En el que se deberá **revisar grillas de áreas de aprendizaje** y contenidos curriculares; y trabajar en la **personalización** y en nuevas **estrategias de evaluación**, de **enseñanza** y de **aprendizaje.**

Un nuevo estatuto docente

Que favorezca la **excelencia** y **dignificación** de la **carrera docente.**

Un nuevo estatuto para que cada centro educativo tenga autonomía

Y pueda **desarrollar su proyecto** institucional, curricular y pedagógico **alineado** con el **marco curricular común**, con la correspondiente **con rendición de cuentas.**

Un sistema universitario de formación docente

Robusto y flexible, y con una **oferta amplia de grados y postgrados.**

PLAN DE DESARROLLO EDUCATIVO 2020-2024

Diagnóstico y propuestas de la ANEP

...necesidad de **mejorar los aprendizajes** que logran los estudiantes en todos los niveles educativos...

...**formación** de todos los profesionales **continúa sin tener carácter universitario** y miles de docentes reclaman una formación permanente que no llega...

...los centros educativos **no tienen potestades para tomar decisiones importantes** ni cuentan con herramientas de gestión que les permitan un **trabajo integrado y de mayor autonomía** en torno a objetivos comunes...

Se buscará:

- Mejorar la propuesta curricular** en todos los niveles educativos
- Promover **comunidades integradas** en los centros educativos
- Definir una **política nacional docente** que incluya la **formación inicial, desarrollo y carrera profesional, y condiciones de trabajo**
- Profesionalizar la gestión** de todo el sistema educativo

REFLEXIÓN FINAL

Está claro que Uruguay enfrenta un problema en el sistema educativo. Hay experiencias valiosas para replicar y amplificar, y si bien es importante contar con recursos amplios, la restricción fiscal no es excusa para hacer las reformas necesarias, que están delineadas en la dirección correcta y tienen apoyo parlamentario.

Más de 70% de los estudiantes que ingresan en ciclo básico no reciben una formación acorde a las necesidades actuales y futuras.

Hasta ahora, el trabajo de los docentes ha sido minimizado en discusiones sobre cambios de programas y fundamentalmente sobre estructuras de poder, irrelevantes si no cambian la forma y la intensidad con la que los alumnos aprenden. Y para

ello, lo que realmente importa son los buenos docentes. Ahí es donde se juega realmente el partido: lograr un sistema que genere incentivos necesarios para que los buenos docentes puedan desarrollar todo su potencial, en un marco presupuestal acorde en esfuerzo y modalidades de asignación de recursos, y con seguimiento y evaluación de objetivos, metas e impactos, y transparente.

El problema educativo es muy serio y tiene larga data; sin cambios profundos la mayoría de los estudiantes quedarán con escasas posibilidades de mejora social sustantiva, lo que hace impostergable la reforma.



Analiza