

capítulo

1

La situación
educativa
nacional

Rendición de Cuentas 2020
Junio 2021



1. Introducción

En este capítulo se presenta un análisis de las principales tendencias del sistema educativo uruguayo. Lo hace desde una perspectiva histórica, pero con foco en las particularidades del año 2020, donde la situación de la pandemia vinculada al COVID-19 implicó múltiples y diversos desafíos en materia de política educativa para atender y mitigar sus efectos.

Durante el año 2020 el gobierno decretó la emergencia sanitaria nacional tras reportarse el primer caso de COVID-19 en el país, el 13 de marzo de 2020. Un día después, se dispuso la suspensión por 14 días de las clases presenciales en centros educativos públicos y privados, situación que fue experimentando sucesivas prórrogas. A mediados de abril, se retomó la presencialidad en centros educativos rurales. Posteriormente, se anunció el retorno presencial y voluntario a clases en tres etapas, a iniciarse respectivamente el 1, 15 y 29 de junio. En esta última etapa, se habilitó la apertura de todos los centros de educación primaria, secundaria y técnica del país, tanto pública como privada, con excepción del departamento de Treinta y Tres, que retornaría gradualmente a la presencialidad luego de las vacaciones de invierno.

En este contexto, la información que presenta el estado de situación muestra los clásicos indicadores sobre evolución de la matrícula y cobertura del sistema educativo, sobre los resultados educativos aportados por evaluaciones, seguimientos y monitoreos (capítulos 2 y 3), y aborda aspectos relativos al vínculo de estudiantes y docentes en tiempos de pandemia con el desafío que representó la suspensión de la presencialidad (capítulo 4).

Uno de los ejes orientadores consagrados en el Plan de Desarrollo Educativo 2020 -2024 de la ANEP es propiciar la equidad del sistema educativo a partir de acciones focalizadas que permitan mejorar las condiciones para una educación de calidad a sectores de contextos más desfavorecidos. Este sigue siendo el foco de las políticas educativas, el logro de un sistema equitativo que permita disociar la relación que hoy existe entre condiciones individuales y resultados educativos.

En tal sentido, la información que se describe tiene un fuerte componente analítico para identificar espacios, sectores y grupos cuyas situaciones alertan sobre la necesidad de dotar de recursos en procura de una educación de calidad para todos. El recorrido por los indicadores educativos tiene por propósito observar cómo evolucionan en el tiempo y en qué sentido lo hacen, donde los datos de la coyuntura particular que vive el país se integran, se toman en cuenta y forman parte del análisis.

Los resultados educativos o el aumento del porcentaje de inasistencia, por ejemplo, son contextualizados a partir de abundante información de encuestas tanto a estudiantes como a docentes sobre las particularidades de la enseñanza durante el período de no presencialidad, para ubicar allí dificultades asociados a la conectividad, a las maneras de enseñar sin el contacto cara a cara, a la compatibilidad de las tareas con las dinámicas familiares.

Todos estos aspectos son importantes para mostrar que los desafíos para la política pública son de una gran magnitud para los próximos años, en tono al desarrollo de acciones que permitan fortalecer los vínculos, mejorar la calidad, los logros educativos y la equidad del sistema. La información que sigue contribuye, en este sentido, al mostrar evidencias, en perspectiva, sobre las condiciones del sistema educativo.

2. Matrícula y cobertura

La ANEP constituye el principal proveedor de servicios educativos de Uruguay, dando cobertura a un total de 704.519 estudiantes en 2020. Del total de estudiantes, 92.340 se matricularon en Educación Inicial (13,1%), 249.942 (35,5%) en Educación Primaria, 151.721 (21,5%) en Educación Media Básica y 164.857 (23,4%) en Educación Media Superior. El resto corresponde a Formación Profesional de la Dirección General de Educación Técnico Profesional (en adelante DGETP) y Educación Terciaria (tanto de la DGETP como de Formación en Educación).

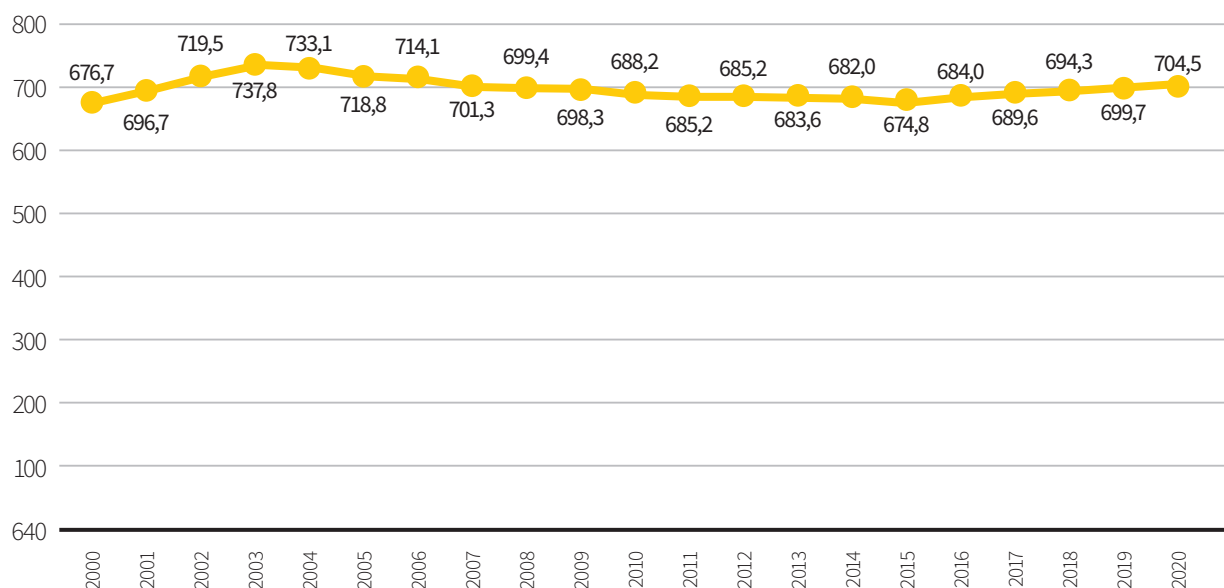
Cuadro 2.1. Estudiantes matriculados en la ANEP, según nivel. Cantidad y porcentaje. 2020.

Nivel	Cantidad	%
Total	704.519	100,0
Educación Inicial	92.340	13,1
Educación Primaria	249.942	35,5
Educación Media Básica	151.721	21,5
Educación Media Superior	164.857	23,4
Formación Profesional	2.182	0,3
Educación Terciaria DGETP	11.227	1,6
Formación en Educación	32.250	4,6

Fuente: Elaboración propia en base a Observatorio de la Educación, ANEP.

En cuanto a la evolución de la cantidad total de estudiantes matriculados en la ANEP, se destaca una fase de incremento entre 2000 y 2003, año en que se ubica el máximo valor de la serie (737.820 estudiantes). Entre los años 2004 y 2015 sobreviene una fase de caída leve en la cantidad de estudiantes (de 733.064 a 674.777 estudiantes). En los últimos cinco años se aprecia un incremento moderado en el número de matriculados, que pasó de 674.777 en 2015 a 704.519 en 2020. (Ver gráfico 2.1)

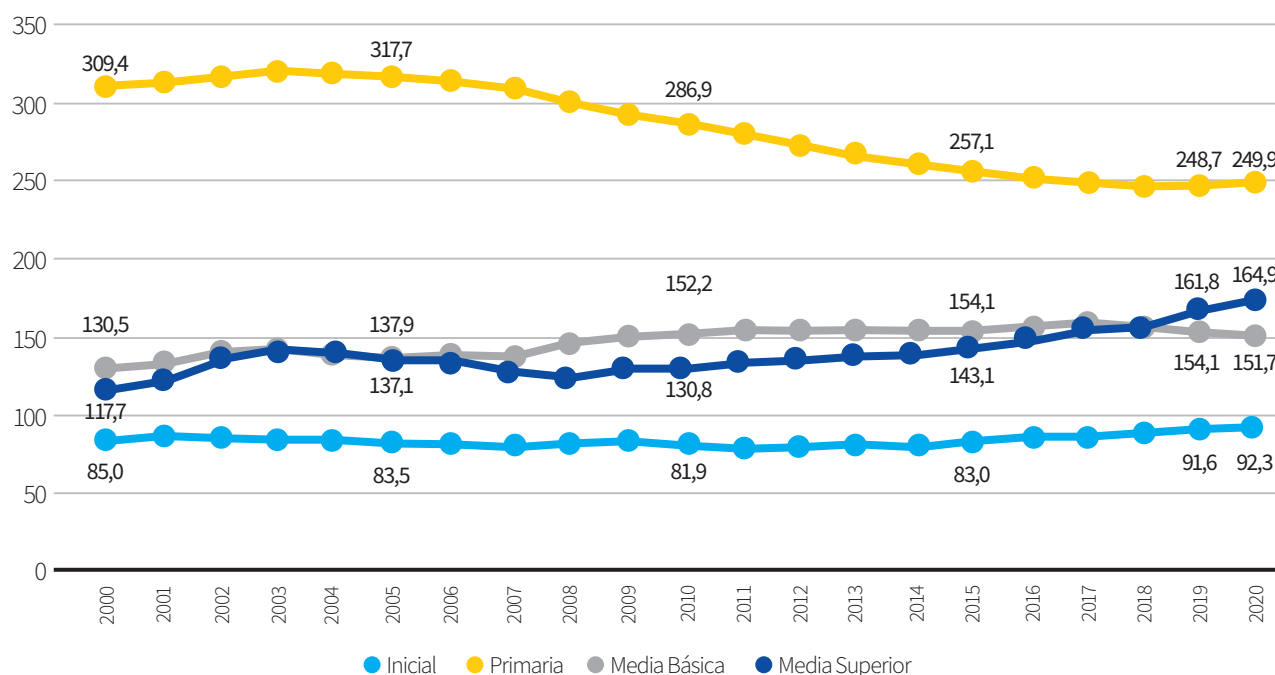
Gráfico 2.1. Estudiantes matriculados en la ANEP. En miles. 2000 a 2020.



Fuente: Elaboración propia en base a Observatorio de la Educación, ANEP.

Entre 2000 y 2020 se constata un aumento de la matrícula en todos los niveles educativos, con la única excepción de Educación Primaria, que no obstante, ha incrementado el número de estudiantes en los dos últimos años (ver gráfico 2.2). En lo que sigue se analiza el comportamiento de la matrícula por nivel educativo, comenzando por Educación Inicial y continuando con Educación Primaria, Media Básica y Media Superior. Para finalizar, se presenta la evolución de la matrícula de la Educación Terciaria ofertada por la ANEP.

Gráfico 2.2. Estudiantes matriculados en la ANEP, según nivel. En miles. 2000 a 2020.

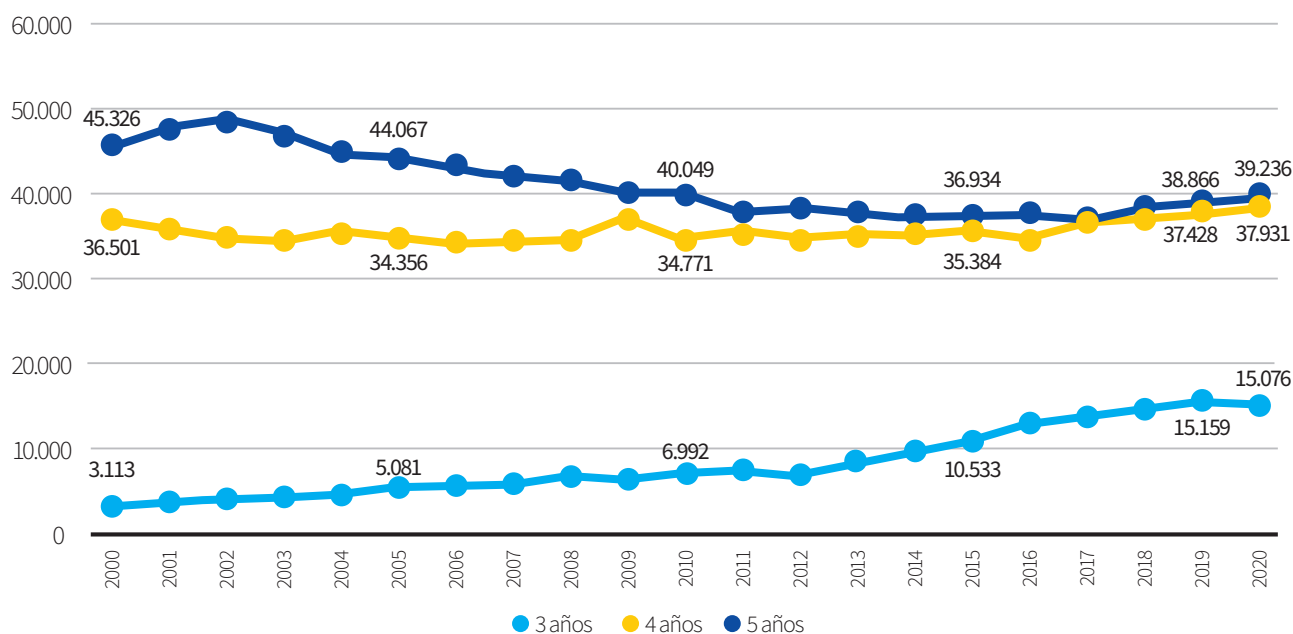


Fuente: Elaboración propia en base a Observatorio de la Educación, ANEP.

2.1. Educación Inicial

En Educación Inicial, el número de niños matriculados pasó de 84.984 a 92.340¹ entre 2000 y 2020 (creció un 8,7%) en el marco de una política nacional que desde mediados de la década de los 90 ha permitido al país avanzar fuertemente. Se constatan, sin embargo, importantes diferencias en la evolución de la matrícula según el nivel (3, 4 o 5 años). Mientras que 3 años se caracterizó por un fuerte incremento -multiplicando por cinco su matrícula-, en 4 años ha predominado una relativa estabilidad (aumentó sólo un 4%) y el 5 años un leve descenso (disminuyó 13%). La dinámica de cada nivel se asocia a factores demográficos, niveles de asistencia y distribución entre las formas de administración pública y privada. A efectos de su análisis, en el gráfico 2.3. se presenta la evolución de la matrícula de Educación Inicial pública, por nivel, entre 2000 y 2020.

Gráfico 2.3. Estudiantes matriculados en Educación Inicial pública, según nivel. 2000 a 2020.



Fuente: Elaboración propia en base a Monitor Educativo de Primaria, ANEP.

El análisis de los niveles de asistencia permite contextualizar la evolución de la matrícula para este nivel educativo. Entre 2000 y 2020, en el **nivel 3 años** de Educación Inicial se produjo un incremento muy importante de la tasa de asistencia ya que luego de los avances concretados en los niveles de 4 y 5 años la decisión fue continuar con este tramo etario.² Mientras que, en 2006, el 46,3% de los niños de 3 años asistía a Educación Inicial (pública o privada), en 2019 (último dato disponible³) el 75,8% asistió. Por lo tanto, el aumento de la tasa de asistencia es el factor que en mayor medida explica el incremento de la matrícula en el período analizado. Cabe acotar que el crecimiento de la asistencia ha ocurrido en todos los quintiles de ingreso, pero en mayor medida en el más vulnerable. Mientras en el quintil 5 (el de mayores ingresos) la asistencia pasó de 87,8% a 93,9% entre 2006 y 2019, en el quintil 1 (el de menores ingresos) los niveles de asistencia aumentaron de 32,1% a 63,9%. Esto indica, además de una mayor cobertura en todo el espectro de ingresos, un acortamiento de las brechas entre los quintiles extremos. A pesar de ello, en el quintil 1 se registra aún un déficit de cobertura pronunciado lo que implicará un desafío para la actual Administración.

¹ Corresponde a la educación para niños de cero a cinco años.

² La tasa de asistencia es el cociente entre la cantidad de niños que asisten a la educación formal a una determinada edad y el total de niños en esa misma edad, multiplicado por cien a efectos de su expresión en términos porcentuales.

³ Este dato se obtiene de la Encuesta Continua de Hogares (en adelante, ECH), la que está a cargo del Instituto Nacional de Estadística (en adelante, INE). La ECH se ha aplicado de forma ininterrumpida desde 2006 en todo el país, tanto urbano como rural. Sin embargo, en 2020 no se relevó el módulo relativo a Educación, por lo que tanto la tasa de asistencia como otros indicadores educativos no podrán ser reportados para este último año.

En 2020 se observa una interrupción de la tendencia ascendente registrada en la matrícula en los últimos 20 años. Aunque no se cuenta con una estimación de la tasa de asistencia para 2020, es plausible que haya seguido aumentando, conforme lo venía haciendo desde que se tiene registros. El incremento del número de jardines de infantes (de 197 a 217) ha implicado en el último año una ampliación de la oferta pública, lo cual apoya la hipótesis de aumento, o al menos no disminución, de las tasas de cobertura. En este marco, y dada la información relativa al número de nacimientos que se desarrolla a continuación, la caída de la matrícula del último año debe asociarse a factores estrictamente demográficos.

A partir de 2016 el país ha registrado una caída muy importante en el número de nacimientos; entre 2015 y 2019 los nacimientos pasaron de casi 49.000 a aproximadamente 37.000 (reducción de 23% en un período de cinco años). El descenso observado desde 2016 comienza a tener efecto en la matrícula cuando los niños nacidos ese año alcanzan la edad necesaria para matricularse en el nivel 3 de Educación Inicial, lo cual ocurre en el año 2020 para la mayoría de los niños (los que cumplen entre enero y el 30 de abril se comienzan a matricular en 2019 y el resto en 2020). Es de esperar que, de mantenerse los demás factores constantes, se continúe observando en los próximos años una disminución de la matrícula en este nivel de la Educación Inicial.

El **nivel 4 años** se caracteriza por una relativa estabilidad, si se compara el inicio con el final de la serie (se calcula un crecimiento de 4%). En tan sentido, el crecimiento en la matrícula es consistente con el incremento en los niveles de asistencia, que entre 2006 y 2019 pasaron de 76,6% a 94,2%. Aunque a valores más moderados que en 3 años, en el nivel 4 años también se produjo entonces, desde mediados de la década de los 2000, un importante incremento de la cobertura, que explica el aumento de la matrícula. También en este caso, se constatan diferencias asociadas con el quintil de ingreso de los hogares, pero de una magnitud mucho menor a las registradas en el nivel 3 años. En tanto en el quintil 5 (mayores ingresos) la asistencia a la educación es a los 4 años del 97,9% (2019), en el quintil 1 (menores ingresos) alcanza el 92,7%.

Finalmente, en el **nivel 5 años**, se aprecia, si se considera el período 2000-2020, un decrecimiento en el número de estudiantes matriculados del orden del 13%; en tanto, si se restringe el análisis a los años comprendidos entre 2006 y 2020, se constata una estabilización del número de estudiantes matriculados. En cuanto al nivel de asistencia, se observa entre 2006 y 2019 un incremento moderado, de 4,2 puntos porcentuales. Aunque aquí el aumento de la asistencia es considerablemente menor que en el resto de los niveles (en 3 y 4 años la variación fue de 29,5 y 17,7 puntos porcentuales respectivamente), resulta una tendencia esperable, considerando que en 2006 ya se habían alcanzado en 5 años niveles muy altos de asistencia (95,2%) y que actualmente casi no existe margen para su incremento (la asistencia en 2019 fue virtualmente universal: 99,5%). Esta virtual universalidad se constata para todos los niveles de ingresos.

2.2. Educación Primaria

En este nivel educativo el número de niños atendidos por la ANEP pasó de 309.416 en el año 2000 a 249.942 en 2020, lo que implica una reducción de más de 59.000 alumnos, esto es, un 19,2%. Este decrecimiento no debe atribuirse a una disminución de la cobertura (que entre 2006 y 2019 se mantuvo estable, en valores superiores al 99%) sino a los factores que se detallan a continuación. (ANEP-DIEE, 2019)

En primer lugar, debe considerarse la incorporación al sistema de cohortes cada vez más pequeñas, producto de la reducción de nacimientos ocurrida en años previos. La caída en el número de nacimientos, que se registró entre 1998 y 2005, tuvo como consecuencia la reducción del número de estudiantes que ingresaron a la Educación Primaria entre 2004 y 2014 y que prosiguieron su escolaridad hasta el año 2018 aproximadamente. En segundo término, la mejora en el tránsito por los grados escolares de la Educación Primaria, fruto del descenso sostenido de la repetición -que pasó de superar el 10% al inicio de la década de los 2000, a menos del 5% en los últimos registros-, supuso una caída en la cantidad de alumnos atendidos en todos los grados escolares (en particular en 1º). Finalmente, otro factor a incorporar en la explicación es el escaso margen para el incremento de la cobertura en Educación Primaria, dada la temprana universalización del acceso a este nivel (la tasa de bruta d escolarización⁴ en

⁴ La tasa bruta de escolarización se calcula como el cociente entre la cantidad de asistentes a educación primaria, sin importar su edad, y la población entre 6 y 11 años.

Educación Primaria supera el 100%, mientras que la tasa neta⁵ se ubica en valores cercanos al 95%⁶). La asistencia es además universal en todos los quintiles de ingresos.

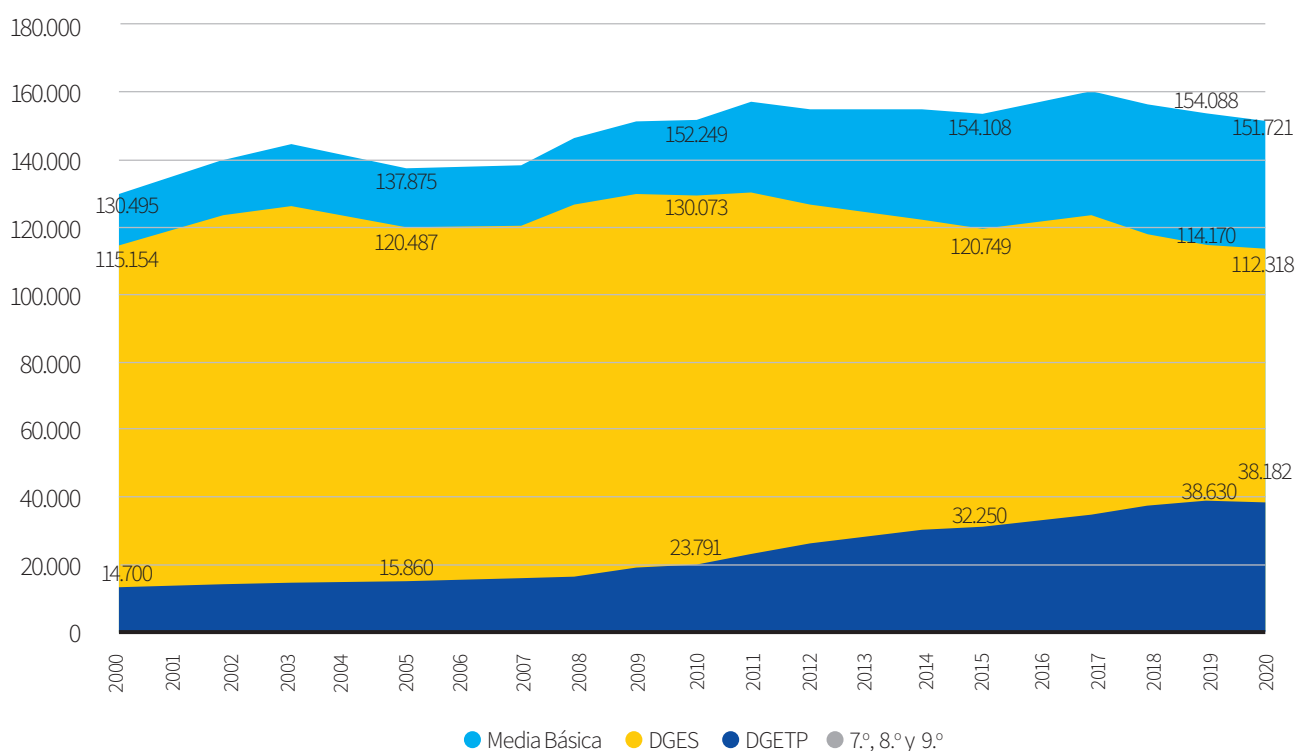
En contraste al descenso de la matrícula de Educación Primaria, observado de forma ininterrumpida por un lapso de 15 años, entre 2018 y 2020 se verifica un ligero incremento de los estudiantes asistentes al nivel (1.543 alumnos más). Aquí interviene nuevamente una combinación de factores explicativos.

En primer lugar, la estabilización, e incluso leve incremento, del número de nacimientos ocurrida entre 2005 y 2015, afecta a las cohortes que ingresan a Educación Primaria a partir de 2012, incidiendo positivamente en el número de estudiantes matriculados. Un segundo aspecto a considerar es el leve traspaso de matrícula del sector privado al público entre 2018 y 2020, lo que se verá al final de este capítulo. Finalmente, la mayor incorporación en la matrícula de niños nacidos en el extranjero debe ser tomada en cuenta también a la hora de dar cuenta de este proceso (entre 2018 y 2020 los inmigrantes en Educación Primaria pasaron de 4.033 a 4.631).

2.3. Educación Media Básica

En Educación Media Básica se matricularon en 2020 un total de 151.721 estudiantes, de los cuales 112.318 lo hizo en ofertas la Dirección General de Educación Secundaria (en adelante DGES), 38.182 en la DGETP y los restantes 1.221 en 7°, 8° y 9° de escuelas rurales. (Ver gráfico 2.4)

Gráfico 2.4. Estudiantes matriculados en Educación Media Básica de la ANEP, según Dirección. 2000 a 2020.



Fuente: Elaboración propia en base a Observatorio de la Educación, ANEP.

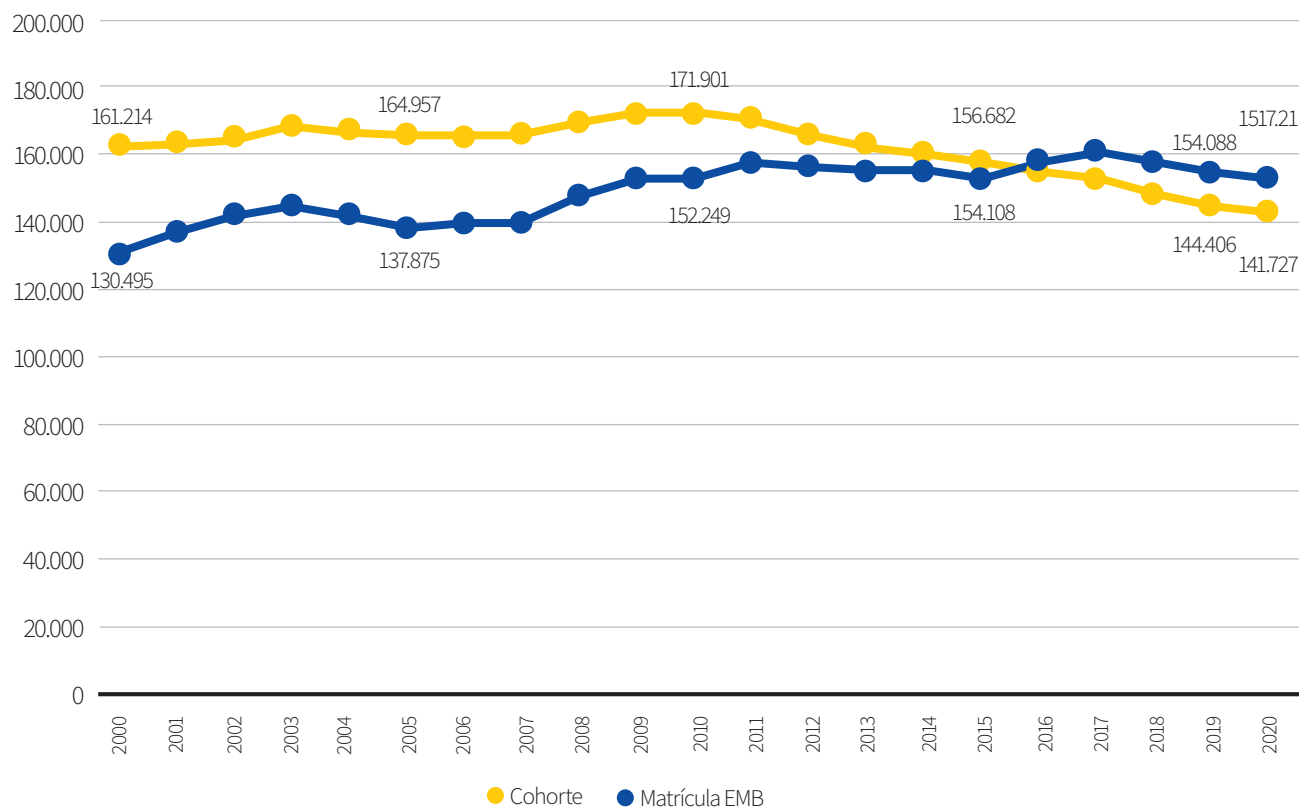
⁵ La tasa neta de escolarización se calcula como el cociente entre la cantidad de asistentes a educación primaria entre 6 y 11 años y la población entre 6 y 11 años.

⁶ Fuente: Observatorio de la Educación <http://www.anep.edu.uy/observatorio/#> a partir de Encuestas Continuas de Hogares, Instituto Nacional de Estadística.

Entre 2000 y 2020 la matrícula global de Educación Media Básica pasó de 130.495 a 151.721 estudiantes, lo que representa un incremento de 16,3%. Sin embargo, entre el inicio y el final de la serie se aprecian dos períodos claramente diferenciados: entre 2000 y 2011 la matrícula del nivel creció sustantivamente (de 130.495 a 156.735: 20,1% de aumento), para luego ingresar en una fase de estancamiento (aunque con altibajos) entre 2012 y 2020 (lapso en que pasó de 155.750 a 151.721 estudiantes, lo que representa una caída de 2,6%). En especial, cabe destacar que en 2020 se matricularon 3.367 estudiantes menos que en 2019 y 5.595 menos que en 2018. Para explicar la caída en el número de estudiantes matriculados nuevamente se recurrirá a ensayar tres hipótesis: la disminución del tamaño de las cohortes que ingresan al nivel, la reducción de la cobertura y el traspaso de matrícula hacia el sector privado. En lo que sigue, se mostrará que es el primer factor el que explica la tendencia, rechazándose las dos últimas hipótesis.

Lejos de haber disminuido, se observa una tendencia creciente de la cobertura del nivel. Entre 2006 y 2019 la tasa de asistencia a la educación en el tramo etario comprendido entre los 12 y los 14 años (edad teórica de la Educación Media) pasó de 94,4% a 98%. Aunque aún persisten diferencias en las tasas de asistencia vinculadas al nivel socioeconómico de los hogares (especialmente a medida que aumenta la edad), la brecha entre los dos quintiles extremos de ingresos es relativamente moderada (2 puntos porcentuales en 2019). En tanto, la participación del sector privado en la EMB, como se verá más adelante, no ha sufrido grandes variaciones (pasó de 13,2% a 13,5% entre 2006 y 2019). La disminución de la matrícula en un contexto de aumento de la asistencia, solo puede atribuirse al menor tamaño de las cohortes en los últimos ocho años⁷.

Gráfico 2.5. Estudiantes matriculados en Educación Media Básica de la ANEP y cohorte de nacimientos en la edad teórica de cursar el nivel. 2000 a 2020.



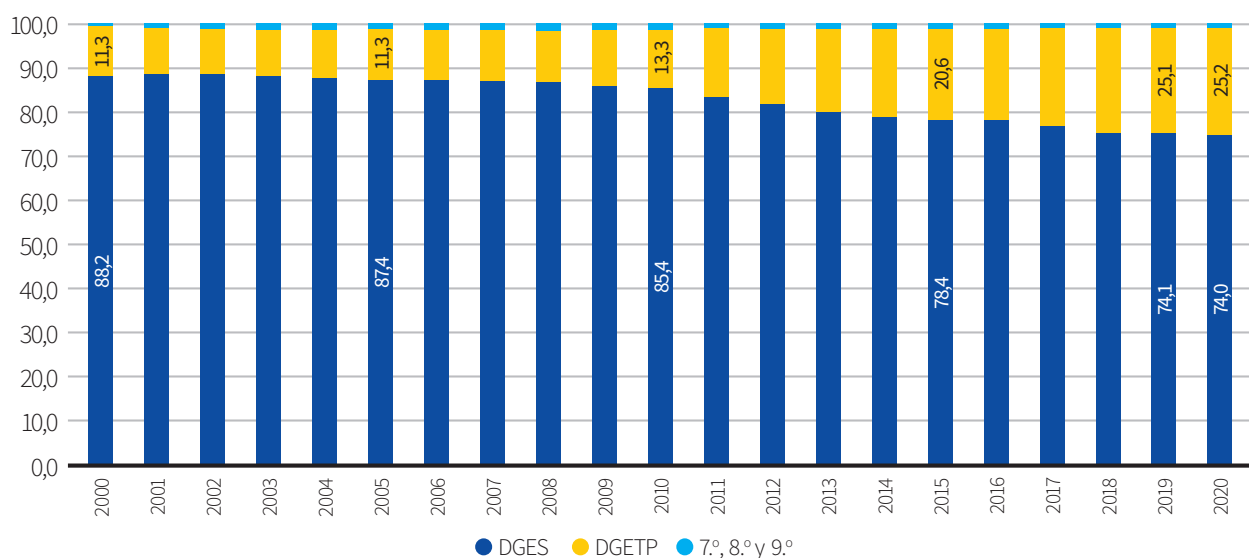
Fuente: Elaboración propia en base a Observatorio de la Educación, ANEP y serie de nacidos vivos (INE).

7 Si se toma en cuenta la edad teórica del nivel (12 a 14 años) y en ausencia de rezago educativo, en 2000 debería encontrarse cursando la EMB quienes nacieron entre el 1985 y 1987, mientras que en 2020 debería estar cursando la cohorte de los nacidos entre 2005 y 2007. La serie de nacimientos muestra un crecimiento en el número de nacimientos entre 1985 y 1996 (de 9,5%): estas generaciones cursaron la EMB aproximadamente entre 2000 y 2011, período en el que se incrementa la matrícula, por el doble efecto de la ampliación del stock de las cohortes y del incremento de la cobertura (que entre 2006 y 2011 pasó de 94,7% a 95,3%). Para los años comprendidos entre 1997 y 2006 se revierte la tendencia de incremento de los nacimientos, que pasan de 56.344 a 47.410 (caen 15,9%): estas generaciones cursaron la EMB aproximadamente entre 2012 y 2020, período en el cual se constata un estancamiento de la matrícula, sin haber disminuido la cobertura (que pasó de 99,4% a 99,3%), ni haber aumentado la participación del sector privado.

En el gráfico 2.5 se aprecia la evolución conjunta del tamaño de las cohortes que teóricamente (en ausencia de mortalidad, migración y rezago) deberían ingresar a la EMB en cada año, conjuntamente con la cantidad de estudiantes efectivamente matriculados en EMB. Al inicio del período el tamaño de las cohortes supera ampliamente la cantidad de estudiantes matriculados, lo que se asocia a déficit de cobertura del nivel. Ambas líneas tienden a converger a medida que se incrementa la cobertura, hasta que en 2015 se equiparan. Desde 2016, la matrícula se encuentra por encima del tamaño de las cohortes, expresando la virtual universalización del nivel, junto con los problemas de rezago que aún caracterizan al sistema educativo. En un contexto donde el 99,3% de las personas entre 12 y 14 años asiste a la educación, la matrícula supera al tamaño de las cohortes teóricas porque se hallan matriculados en la EMB jóvenes que superan los 14 años de edad.

En cuanto a la evolución de la matrícula de Educación Media Básica, según dirección, mientras que en la DGES, la matrícula del nivel disminuyó en 2.836 estudiantes (-2,5%) entre 2000 y 2020, en el mismo período la matrícula del CETP se incrementó en 23.482 estudiantes (160%). En especial, desde 2008 (dada la incorporación de nuevas ofertas de EMB en Educación Técnica), el aumento de la matrícula de Educación Media Básica Técnica constituyó el principal componente dinamizador de la matrícula de Educación Media Básica. Asimismo, se aprecia un aumento en la participación de la Educación Técnica en el total de la matrícula de Educación Media, que pasa de 11,3% a 25,2% entre 2000 y 2020. Este incremento se verifica año a año desde 2008. En contraposición, la participación de la Educación Secundaria en el total de la matrícula de la Educación Media ha caído de 88,2% en 2000 a 74,0% en 2020. (Ver gráfico 2.6)

Gráfico 2.6. Estudiantes matriculados en Educación Media Básica de la ANEP, según Dirección. En porcentajes. 2000 a 2020.

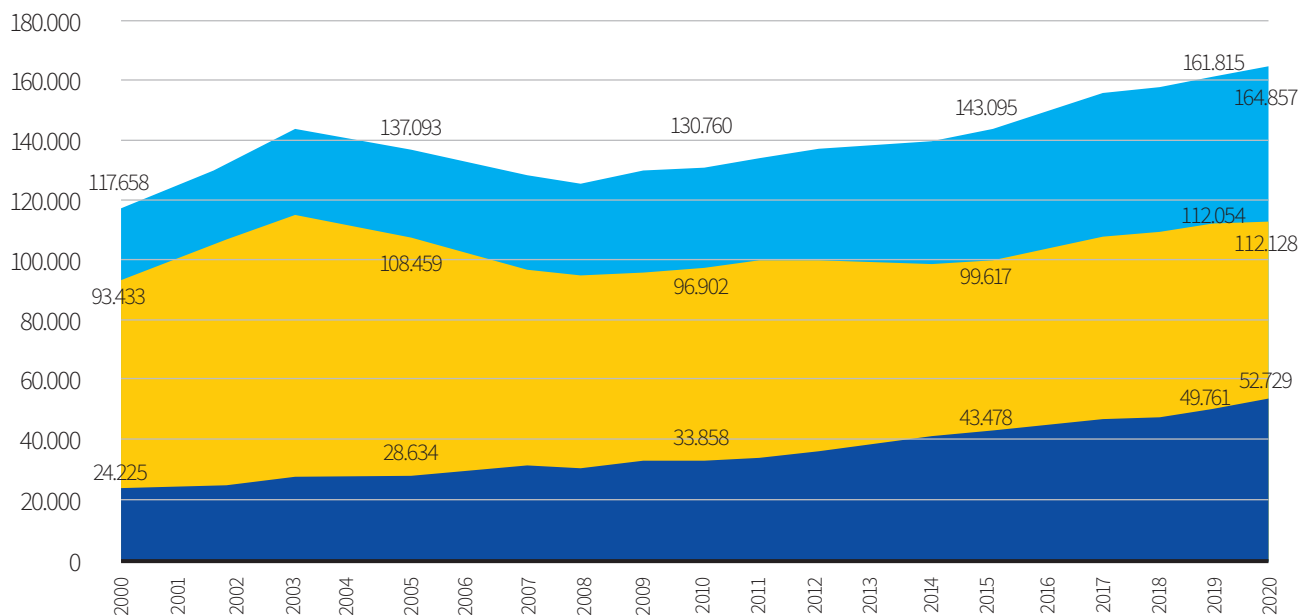


Fuente: Elaboración propia en base a Observatorio de la Educación, ANEP.

2.4. Educación Media Superior

En 2020 se matricularon en Educación Media Superior 164.857 estudiantes. Del total de la matrícula de Educación Media Superior de 2020, 112.128 se halla en la DGES y 52.729 en la DGETP. La matrícula de la DGES se expandió un 20% entre 2000 y 2020, experimentando ciertas oscilaciones a lo largo del período. Entre 2000 y 2003 tuvo un notorio incremento, luego un descenso hasta 2008, y una relativa estabilidad hasta 2015, cuando retoma su tendencia ascendente. En los dos últimos años se ha mantenido estable. En la DGETP, en tanto, se registra un incremento mayor, duplicándose la matrícula entre 2000 y 2020. A diferencia de la oferta de la DGES, la serie de la DGETP no presenta oscilaciones sino que crece año tras año, casi sin interrupciones. (Ver gráfico 2.7)

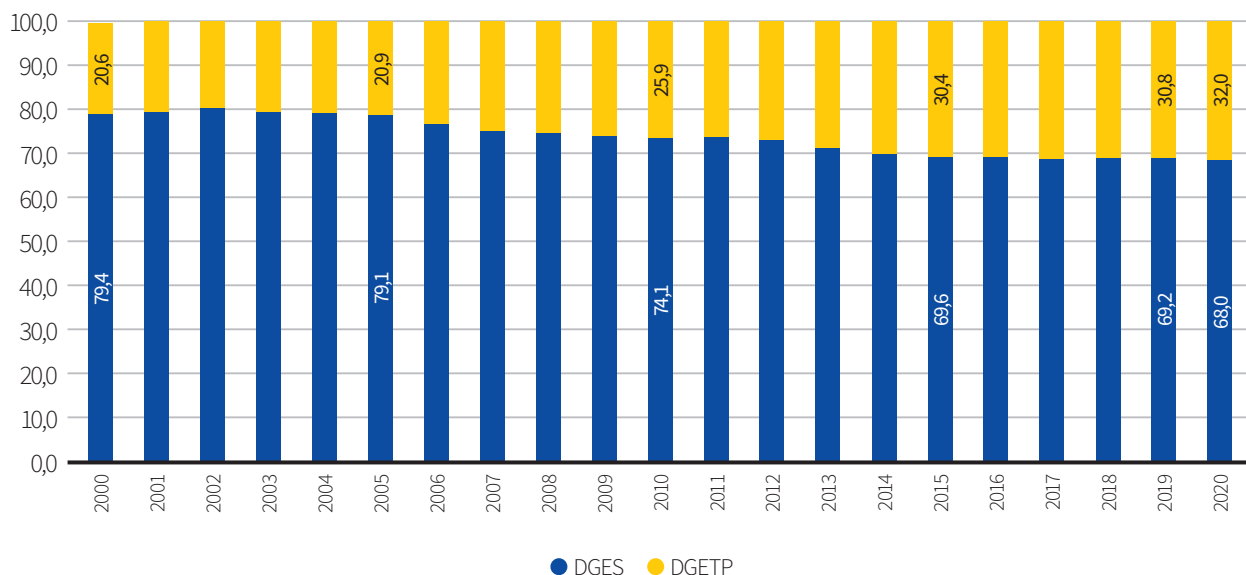
Gráfico 2.7. Estudiantes matriculados en Educación Media Superior de la ANEP, según Dirección. 2000 a 2020.



Fuente: Elaboración propia en base a Observatorio de la Educación, ANEP.

En tanto, al igual que en la Educación Media Básica, en la Media Superior también se constata un incremento persistente de la participación de la Educación Técnica en la matrícula, especialmente desde 2006. Entre 2000 y 2020, la Educación Media Superior ofertada por la DGETP pasó de representar el 20,6% al 32,8% de la matrícula. (Ver gráfico 2.8)

Gráfico 2.8. Estudiantes matriculados en Educación Media Superior de la ANEP, según Dirección. En porcentajes. 2000 a 2020.

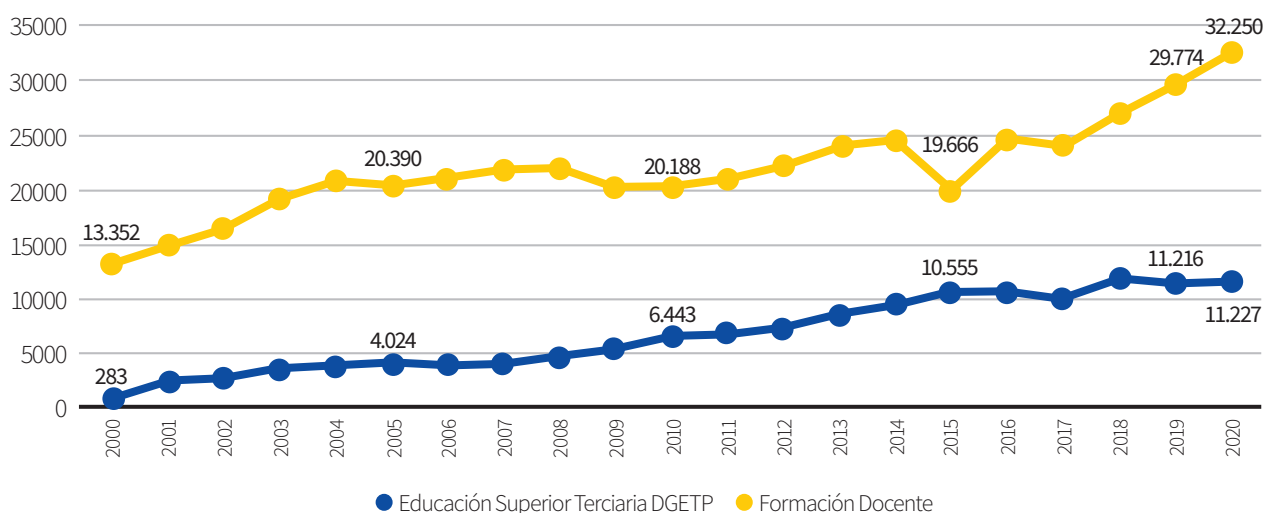


Fuente: Elaboración propia en base a Observatorio de la Educación, ANEP.

2.5. Educación Terciaria

La educación terciaria impartida por la ANEP comprende la Educación Superior Terciaria ofrecida por la DGETP y la Formación en Educación (Consejo de Formación en Educación). En 2020, se matricularon en ANEP 43.477 estudiantes en el nivel Terciario, de los cuales 11.227 (25,8%) lo hicieron en ofertas de la DGETP y 32.250 en Formación Docente (74,2%). Ambas modalidades registraron desde 2000 un incremento importante en la cantidad de estudiantes matriculados. En el caso de la Educación Terciaria ofertada por la DGETP, el crecimiento fue casi ininterrumpido durante el período analizado (con la excepción de los años 2017, 2019 y 2020): el número de estudiantes matriculados pasó de 283 (año 2000) a 11.227 (año 2020). En 2020 se matricularon en el nivel Terciario de la DGETP cerca de cinco veces más estudiantes de los que lo habían hecho en 2001. En cuanto a Formación Docente, la serie es más oscilante: se destaca un período de crecimiento entre 2000 y 2004, otro de relativa estabilidad entre 2005 y 2011 y un ciclo de incremento en los últimos cuatro años. En especial, en el último año la matrícula se incrementó en 2.476 estudiantes. Si se compara el primer y el último año de la serie, se constata una duplicación de la matrícula de Formación en Educación. (Gráfico 1.9)

Gráfico 2.9. Estudiantes matriculados Educación Terciaria de la ANEP en, según tipo. En miles. 2000 a 2020. ^(a)



Fuente: Elaboración propia en base a Observatorio de la Educación, ANEP.

^(a) A partir del año 2015 se registran cambios en la forma de registrar la matrícula. Ese año comenzó a utilizarse el sistema de inscripciones WEB que sustituye el registro basado en la consolidación de planillas electrónicas completadas por cada centro educativo.

En relación a la distribución por carrera de Formación en Educación, se destaca la diversificación de la oferta. La cantidad de carreras ofertadas se duplicó entre 2000 y 2019. Mientras que Profesorado redujo su participación relativa, (de 65% en 2010 a 57% en 2020), Magisterio mantuvo su participación relativamente estable, en valores algo superiores al 30%. Concomitantemente, se destaca la expansión de la carrera de Maestro/Profesor Técnico (qué pasó de 107 estudiantes en 2000 a 1.557 en 2020). Adicionalmente se destaca la inclusión de tres nuevas carreras: Educador Social (1.769 estudiantes), Asistente Técnico en Primera Infancia (2.649 estudiantes en 2019) y Certificación en Lenguas extranjeras (117 estudiantes).

Cuadro 2.2. Estudiantes matriculados en Formación Docente de la ANEP, según especialidad. Años seleccionados.

Carrera	2000	2010	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Total ^(a)	13.352	20.188	19.666	24.741	24.150	27.184	29.774	32.250
Magisterio ^(b)	4.581	6.081	5.084	6.451	7.579	8.909	7.252	10.452
Profesorado	8.664	13.977	12.302	14.322	13.726	15.715	17.037	18.355
Maestro y Profesor Técnico	107	130	588	715	782	978	957	1.557
Educador Social	-	-	1.043	1.587	1.516	1.580	1.666	1.769
Asistente Técnico en Primera Infancia	-	-	524	1.475	534	-	2.649	-
Certificaciones en Lenguas Extranjeras	-	-	125	191	13	2	213	117

Fuente: Elaboración propia en base a Observatorio de la Educación, ANEP.

^(a) A partir del año 2015 se registran cambios en la forma de registrar la matrícula. Ese año comenzó a utilizarse el sistema de inscripciones WEB que sustituye el registro basado en la consolidación de planillas electrónicas completadas por cada centro educativo.

^(b) Desde 2017 incluye Maestro en Primera Infancia.

2.6. Educación Privada

Hasta el momento se ha analizado la evolución de la matrícula de Educación Pública correspondiente a la ANEP. En lo que sigue se incorpora información sobre educación privada, de forma tal de contribuir a analizar comparativamente el volumen correspondientes a cada forma de administración. En 2020 se matricularon en la educación privada (centros habilitados o autorizados) 114.102 estudiantes, de los cuales 21,5% corresponden a Educación Inicial, 44,5% a Educación Primaria, y 34% a Educación Media⁸.

Cuadro 2.3 Estudiantes matriculados en Educación Privada, según nivel. Cantidad y porcentaje. 2020.

Nivel	Cantidad	%
Total	114.102	100,0
Educación Inicial	24.540	21,5
Educación Primaria	50.787	44,5
Educación Media Básica	23.373	20,5
Educación Media Superior	15.402	13,5

Fuente: Elaboración propia en base a Observatorio de la Educación, ANEP.

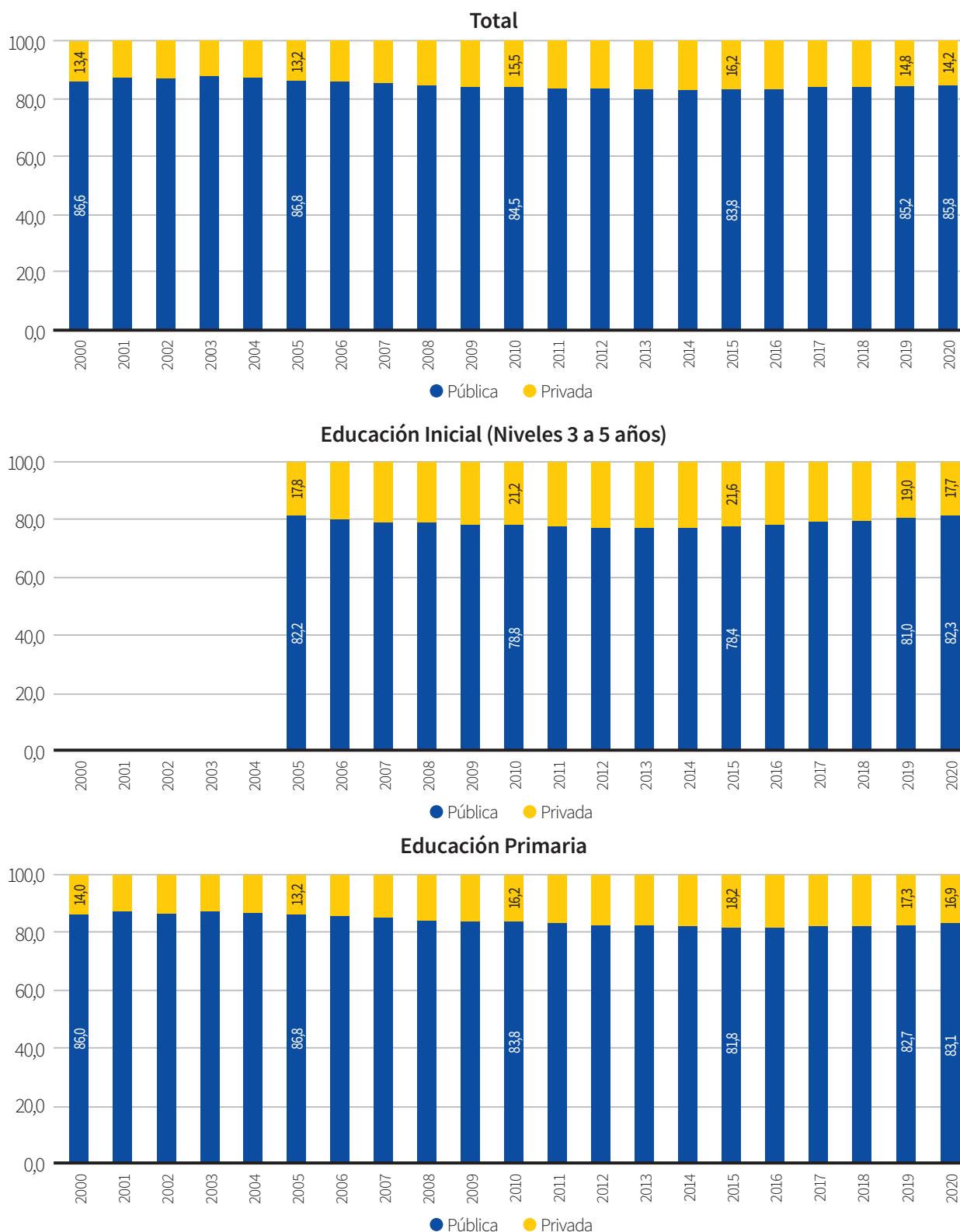
Actualmente la ANEP da cobertura al 85,8% del total de la matrícula de Educación Inicial, Primaria, Media Básica o Media Superior del país, mientras que el restante 14,2% es atendido por ofertas de educación privada. La matrícula de educación privada pasó de 13,4% a 14,2% entre 2000 y 2020, y registra su mayor caída desde 2014, cuando alcanzó su participación máxima (16,3%). Educación Inicial es el nivel donde se observa la mayor participación de la educación privada seguido por Educación Primaria (17,7% y 16,9% respectivamente en 2020). La participación del sector privado en ambos niveles se incrementó moderadamente entre 2005 y 2015: 3,8 puntos porcentuales en Educación inicial y 5 puntos en Educación Primaria. En los últimos años se observa una ligera reversión de esta tendencia, disminuyendo la participación del sector privado: en Educación Inicial redujo su incidencia 4,4 puntos porcentuales desde 2014 y en Educación Primaria 1,6 puntos desde 2016.

⁸ Si se suman la matrícula de educación pública (bajo la órbita de la ANEP) y la matrícula de educación privada (sin considerar la educación terciaria) en 2020 el número de estudiantes matriculado en alguna oferta educativa fue de 818.621.

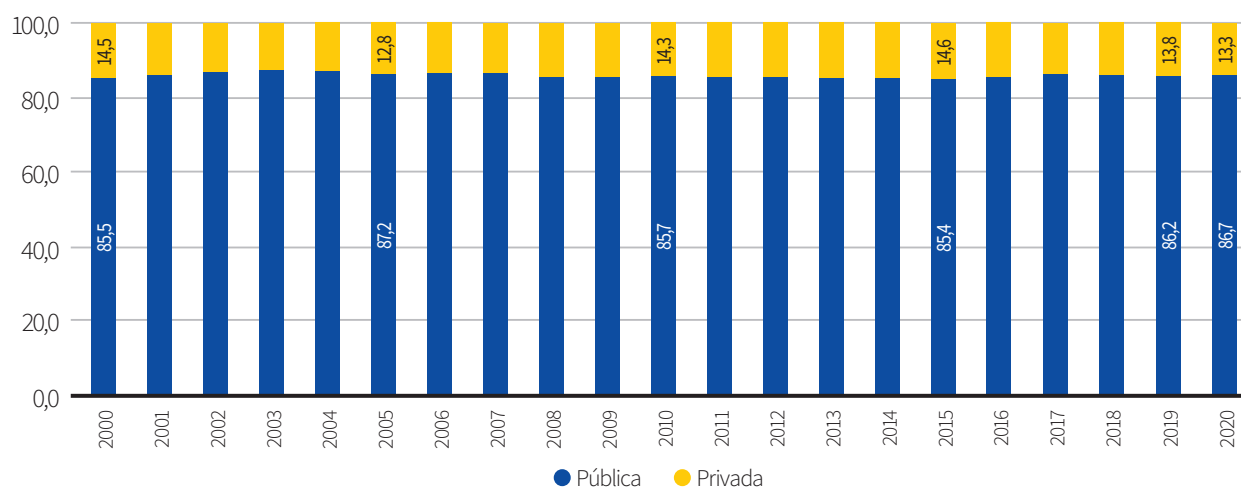
En tanto, la matrícula privada representa el 13,3% de la Educación Media Básica y el 8,5% de la Educación Media Superior (2020). Esta incidencia se ha mantenido relativamente estable en el mediano plazo. Si se compara los años extremos de la serie, en Educación Media Básica la participación de la educación privada se redujo apenas en 1,1 puntos porcentuales, mientras que la Educación Media Superior lo hizo en 2 puntos. (Ver Gráfico 1.10)

En términos generales cabe destacar que, en todos los niveles -especialmente en Educación Inicial- la participación de la educación pública se ha incrementado entre 2018 y 2020.

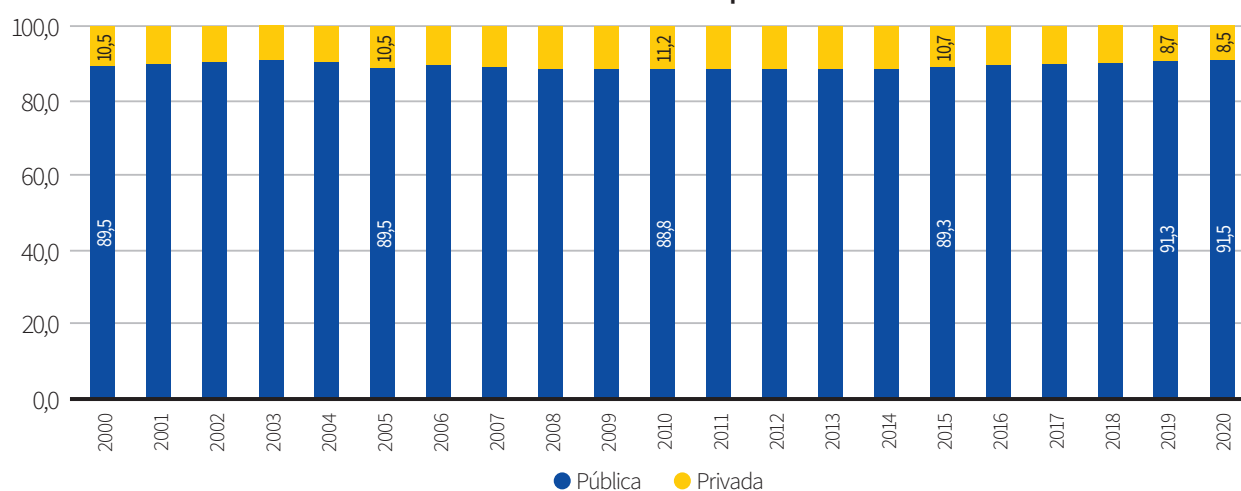
Gráfico 1.10. Porcentaje de estudiantes matriculados en educación pública y privada, por nivel. 2000 a 2020.



Educación Media Básica



Educación Media Superior



Fuente: Elaboración propia en base a Observatorio de la Educación, ANEP.

2.7. Síntesis

- En síntesis, durante los últimos 20 años, la matrícula de educación pública refleja el profundo cambio demográfico que experimentó el país, sobre todo a partir de 2004. La drástica reducción de las cohortes de nacimiento afectó a todos los niveles educativos, pero particularmente en aquellos que estaban universalizados o próximos a serlo (primaria, niveles 4 y 5 de inicial y educación media básica).
- Además del efecto de los nacimientos, la migración cambió su signo. Mientras que el saldo migratorio alrededor de 2000 era negativo, esta tendencia se revirtió al final del período, cuando se hace significativo el aumento de los migrantes en el sistema educativo.
- La cobertura ha tenido en desarrollo significativo, sobre todo al inicio y al fin de la educación obligatoria. Tanto la cobertura de nivel 3 y 4 años ha crecido, como la correspondiente a Educación Media Superior. En Educación Primaria y en Educación Media Básica, la cobertura era casi universal ya desde mediados de la década de los 2000.
- A su vez, ha cambiado su composición, continuándose a través del tiempo políticas públicas de incorporación de sectores que antes se desafilaban tempranamente luego de la Educación Primaria.
- No obstante, existen aún márgenes para un incremento de la cobertura en las dos edades extremas de la educación obligatoria (3 a 5 y 15 a 17 años), mientras que en las edades teóricamente correspondientes a Educación Primaria y a Educación Media Básica la cobertura es casi universal desde la década del 2000.
- Durante este período ha tendido a equipararse la proporción que asiste a ofertas generalistas de la DGES con la oferta más centrada en el mercado laboral de la DGETP. Si bien sigue siendo mayoritaria la matrícula en la DGES, ésta ha perdido de peso, pasando a pesar casi un tercio el estudiantado que cursa en la DGETP.

3. Resultados educativos

Las estadísticas educativas nacionales muestran que Uruguay ha alcanzado logros en materia de acceso y cobertura (Capítulo 2), pero continúa presentando dificultades en relación a sus tasas de culminación en la Educación Media Básica y Media Superior. Buena parte de los problemas que el sistema educativo enfrenta para mejorar los indicadores de egreso se asocian al peso relativo que en Uruguay adquieren las trayectorias escolares, marcadas por uno o más eventos de repetición de cursos (desde primaria) y/o de desvinculación prematura (en la Educación Media). En este capítulo se abordan dos aspectos centrales vinculados al estudio de los resultados educativos. En primer lugar, se analiza la evolución de las tasas de aprobación/repetición, considerando los tres ciclos educativos de interés: Primaria, Media Básica y Media Superior⁹. En segundo término, se presenta un análisis de los resultados en términos de aprendizajes a partir del relevamiento de Aristas 2020.

3.1. Aprobación

En esta sección, se analizan los fallos de aprobación/no aprobación de los estudiantes en el sistema educativo. Estos fallos son el resultado de varios factores, como el rendimiento académico de los estudiantes, la asiduidad en la asistencia y los requisitos que cada plan de estudio exige para determinar la aprobación o no aprobación en cada grado. Dependiendo del nivel, la información se reporta como tasas de repetición, o tasas de aprobación. En este caso, a efectos de operar con un lenguaje común que pueda implicar al conjunto del sistema, se usará el término “no aprobación”, definido como un fallo obtenido al final de un determinado período curricular, que determina que al siguiente período el estudiante deba repetir, es decir, volver a cursar el mismo grado. Se trata de un indicador indirecto de flujo, en la medida que incide directamente en el ritmo con el que los estudiantes transitan por los sucesivos niveles y grados escolares, es decir, sus ritmos de progresión. La no aprobación determina un desajuste en la edad teórica en la que se espera normativamente que un estudiante transite por determinado grado escolar, lo que se traduce en situaciones de extraedad.

La no aprobación global en Educación Primaria se ubicó en 2020 en 4,7% (era de 6,2% en 2010). Es preciso advertir que, más allá del período de referencia del Cuadro 3.1, la disminución persistente de los niveles de no aprobación en Primaria data de inicios de la década de los 2000 y ha sido una de las características más destacadas de la evolución de la Educación Primaria en los últimos veinte años. En términos de magnitud, entre 2002 y 2019 la no aprobación total pasó de 10,3% a 3,5%, lo que representa una caída de 6,8 puntos porcentuales. En 2020 se interrumpe por primera vez en veinte años la caída de la tasa de repetición en Educación Primaria. Esta interrupción está muy asociada a los problemas de asistencia a clase en el contexto de la pandemia, por lo que se espera que una vez superada, la tasa de repetición retome su tendencia decreciente. Sin embargo, es un aspecto sobre el que existe incertidumbre y es necesario esperar para extraer conclusiones sólidas.

En tanto, la no aprobación en 1° pasó de 20,1% en 2002 a 11,3% en 2020 (8,8 puntos porcentuales). Aunque la caída de la repetición en este grado ha sido algo más oscilante (estuvo estancada entre 2005-2007 y entre 2008-2012), ha resultado particularmente clave, por su peso en la repetición total. En cuanto a la estructura de la repetición por grado, continúa registrándose la tradicional relación inversa entre grado y nivel de repetición, destacándose, como se mencionó, los particularmente altos niveles de no aprobación en 1° en comparación con el resto de los grados.

⁹ La aprobación en la educación inicial es virtualmente universal.

Cuadro 3.1. Estudiantes no aprobados en Educación Primaria pública. En porcentajes. 2010 a 2020.

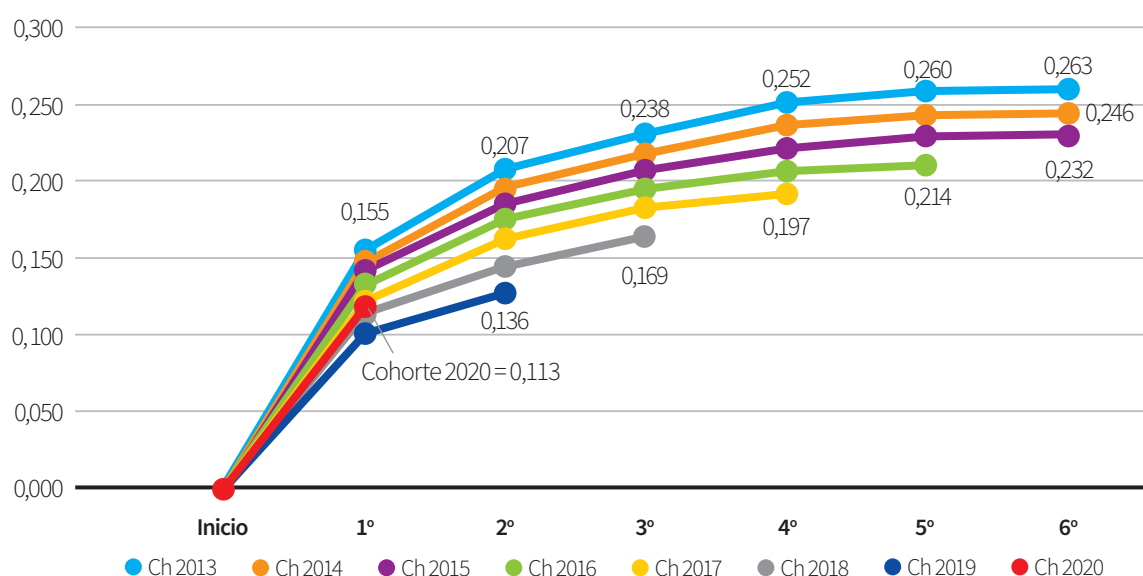
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Total	6,2	6,1	5,6	5,4	5,2	5,0	4,7	4,5	3,8	3,5	4,7
1°	13,9	14,1	13,7	13,4	13,4	12,9	12,1	11,7	10,5	9,4	11,3
2°	8,2	7,9	7,1	7,2	6,9	6,5	5,9	5,5	4,7	4,2	5,7
3°	5,5	5,5	4,9	4,6	4,5	4,5	4,2	4,0	3,4	3,1	4,1
4°	4,3	4,2	3,8	3,4	3,0	2,7	2,8	2,5	1,8	1,7	3,0
5°	3,4	3,1	2,8	2,5	2,4	2,1	1,9	1,7	1,3	1,2	2,4
6°	1,8	1,6	1,5	1,4	1,2	1,1	1,0	0,8	0,6	0,7	0,9

Fuente: Monitor Educativo de Primaria.

Aunque la culminación del ciclo de Educación Primaria es prácticamente universal, analizados en clave de trayectorias, los niveles de no aprobación por grado implican que en 2020 aproximadamente el 24% de los niños culminara la Educación Primaria con al menos un año de extraedad, la mayor parte de la cual se generó durante los primeros tres años en el nivel. Así, del 100% de niños que comenzaron Primaria en 2013, el 15,4% se rezagó en el primer año, el 20,6% al término del segundo año (15,4% en 1° y 5,2% en 2°), el 23,7% al cabo de tres años, y así sucesivamente hasta acumular un 26,3% al 6° año (Ver Gráfico 3.1).

Estos porcentajes vienen decreciendo para las cohortes más recientes, como se observa en el gráfico siguiente, como efecto directo de la progresiva reducción en las tasas de repetición hasta 2019 inclusive. Así, por ejemplo, al tercer año desde el ingreso a 1ero, la proporción de alumnos con al menos una experiencia de repetición disminuyó de 23,8% (cohorte que ingresó en 2013) a 16,9% (cohorte que ingresó en 2018). Una tendencia similar se observa al comparar las diferentes cohortes en cualquier punto de la trayectoria. La única excepción es la cohorte de ingreso en 2020, debido a la reversión registrada ese año en el patrón sostenido de caída de la repetición. En cualquier caso, es importante señalar aquí que la extraedad en Educación Primaria ha sido identificada por los estudios de trayectorias como un indicador importante de riesgo escolar, de cara a la transición hacia la Educación Media.

Gráfico 3.1. Porcentaje acumulado de estudiantes que repitieron al menos un grado en Educación Primaria Pública según años calendario desde el ingreso a 1° y cohorte de ingreso. Cohortes 2013 a 2020.¹⁰



Fuente: Elaboración propia en base a GURI-CEIP

En lo que sigue, se analizará la no aprobación en el siguiente nivel educativo, correspondiente a la Educación Media Básica. Como ya se explicitó, este nivel es atendido tanto por la DGES como por la DGETP. Con la excepción de los programas especiales y de los liceos nocturnos, la DGES mantiene una única oferta de Ciclo Básico¹¹, mientras que la DGETP ofrece dos grandes opciones de formación en Educación Media Básica: Ciclo Básico Tecnológico (en adelante, CBT) (estándar y agrario) y Formación Profesional Básica¹² (en adelante, FPB).¹³

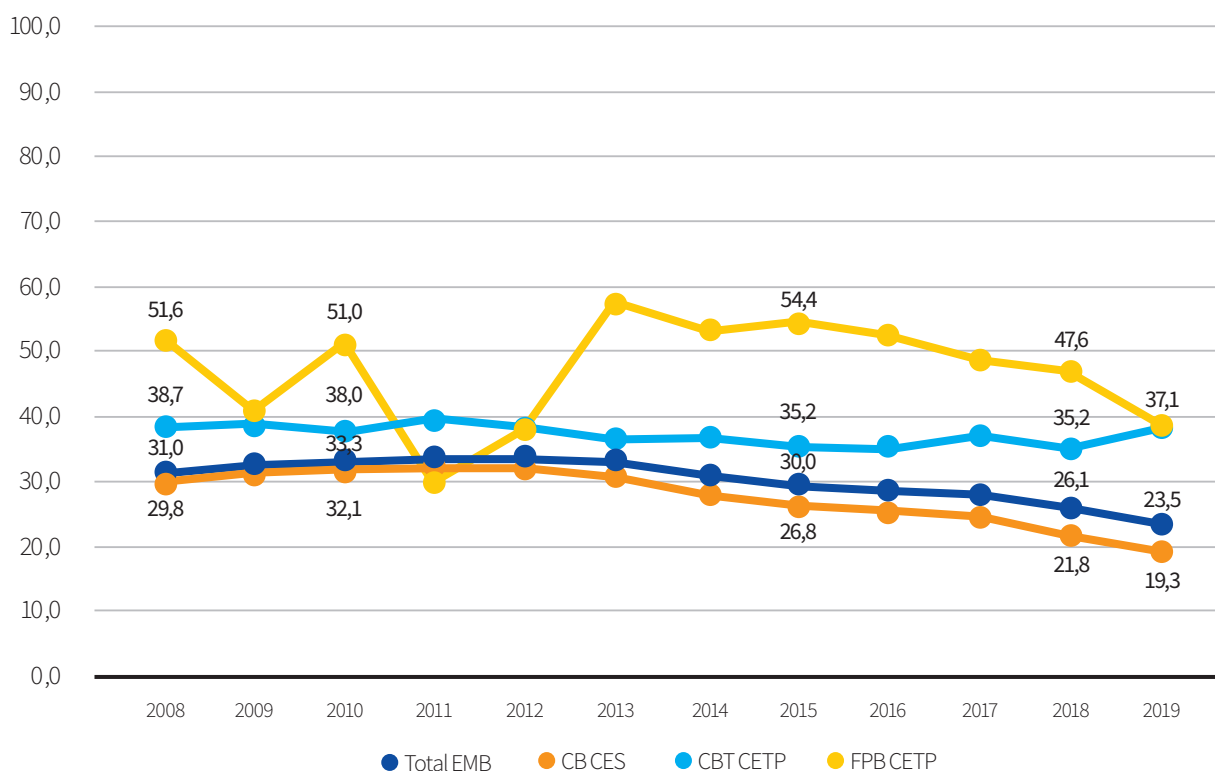
10 La acumulación de repetidores en 1° reportada en el gráfico 3.1 no coincide con la tasa de repetición en 1° en 2013 del Cuadro 3.1, debido a que en el gráfico se consideran exclusivamente a los niños que ingresaron a 1° en 2013, mientras que en el Cuadro 3.1 la repetición se calcula sobre el total de los inscriptos, incluidos niños que venían de repetir el grado en 2012.

11 Los resultados de la DGETP corresponden a Plan Reformulación 2006. Este plan incluye al 86,2% del total de la matrícula de Ciclo Básico de la Dirección (2019).

12 El Programa de Formación Profesional Básica fue inaugurado en 2008 y estaba originariamente definido a estudiantes mayores de 14 años, cuyo máximo nivel educativo alcanzado fuera Primaria. En tal sentido el FPB constituía un programa de segunda oportunidad para aquellos estudiantes que no habían podido transitar exitosamente por el resto de las ofertas de Educación Media Básica. También contemplaba a aquellos estudiantes que habiendo aprobado Primaria, no habían accedido a la Educación Media Básica. Desde 2017, el programa se extiende a todos los egresados de primaria, independientemente de su edad.

13 Además de CBT y de FPB, la DGETP ofrece cursos de Educación Media Básica bajo las modalidades Articulación- Rumbo y Centros Educativos Comunitarios. En 2020 estas ofertas constituyeron algo más del 8% del total de la matrícula de Educación Media Básica de la DGETP.

Gráfico 3.2. Estudiantes no aprobados en Educación Media Básica por Dirección.
En porcentajes. 2008 a 2019.^{(a) (b)}



Fuente: Elaboración propia en base a Monitor Educativo Liceal y Monitor de la Educación Técnico Profesional.

^(a) El total para EMB se calculó como el promedio del porcentaje de aprobados en el Ciclo Básico de la DGES, en el Ciclo Básico de CETP y en FPB, ponderado por la matrícula de cada modalidad.

^(b) En la DGES se considera Plan Reformulación 2006. No incluye liceos nocturnos ni programas especiales. En FPB no se considera Articulación- Rumbo ni Centros Educativos Comunitarios.

En promedio, la no aprobación en Educación Media Básica fue de 23,5% en 2019 (último dato disponible), 7,5 puntos porcentuales por debajo a la registrada en 2008 (31%). En Secundaria –que recuérdese, presenta la mayor incidencia en la matrícula total de este nivel¹⁴ - la no aprobación fue en 2019 del 19,3%. Si se analiza la tendencia, se verifica para esta modalidad un sostenido decrecimiento del porcentaje de estudiantes no aprobados desde 2013, que entre 2008 y 2019, cayó 10,5 puntos porcentuales.

El Ciclo Básico de la DGETP presenta valores superiores de no aprobación. En 2019, el indicador para CBT se ubicó 17,3 puntos porcentuales por encima del registro de la DGES y 13,1 puntos superior al promedio de ambos subsistemas. Si se analiza la tendencia, se aprecia un relativo estancamiento en los niveles de no aprobación en CBT, que pasaron de 38,7% en 2008 a 36,6% en 2019. Entre 2008 y 2012 la serie esta visiblemente estancada, entre 2013 y 2016 se aprecia una leve mejora del indicador, que vuelve a deteriorarse en 2017.

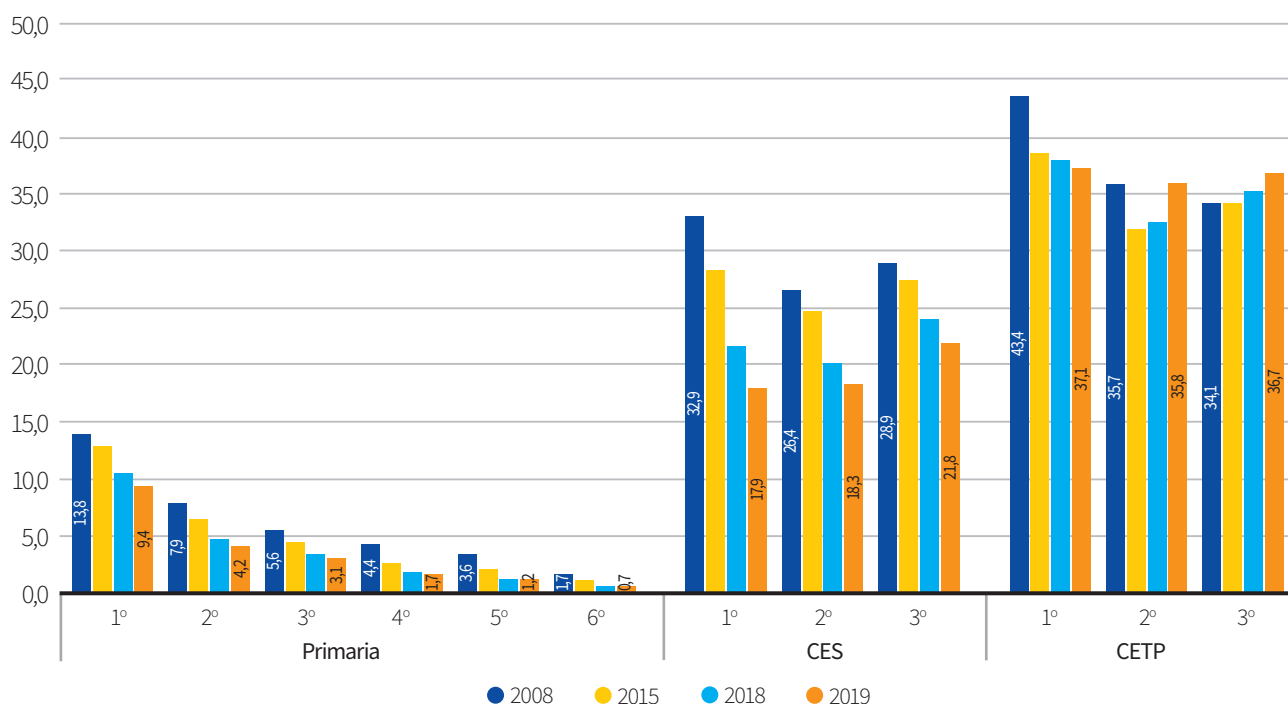
Finalmente, FPB se caracteriza por unos niveles de no aprobación más altos que el del resto de las modalidades de Educación Media Básica. La no aprobación en 2019 fue en FPB 13,6 puntos porcentuales mayor que la del total de la Educación Media Básica, 17,8 puntos más alta que en CES y apenas 0,5 puntos superior a la de CBT. En 2019 se observa una convergencia entre los niveles de no aprobación en CBT y FPB, fenómeno que revierte la tendencia del último lustro, durante el cual FPB se ubicó sistemáticamente por encima de CBT.

En el gráfico 3.3 se presenta el porcentaje de estudiantes no aprobados en Educación Primaria y Media Básica por grado. Cabe detenerse en dos cuestiones a este respecto: en primer lugar, en el caso de la DGETP – y

14 La incidencia del CB de la DGES en el total de la matrícula de Educación Media Básica –aunque ha decaído notoriamente a lo largo de la década- continúa siendo alta (74% en 2020; 85% en 2010).

a diferencia de lo observado para Primaria y en Secundaria - no se aprecia un escalamiento por grado de la no aprobación, aunque sí valores comparativamente altos para 1°. En segundo lugar, el gráfico 3.3 evidencia las fuertes diferencias en términos de aprobación/no aprobación entre la Educación Primaria y la Educación Media Básica, especialmente entre los grados contiguos pre y post transición. En 2019, solo el 0,7% de los estudiantes de 6° grado de Primaria no lograron aprobar el grado; ese mismo año, la proporción que no consiguió la aprobación en 1° de Media Básica de la DGES fue de 17,9%, mientras que en las modalidades de la DGETP alcanzó al 37,1%. Este aspecto sigue siendo una de las trabas principales para el desarrollo de trayectorias educativas continuas, determinando altos niveles de rezago educativo y limitando fuertemente el espacio para la mejora de los niveles de egreso de la Educación Media.

Gráfico 3.3. Estudiantes no aprobados por grado en Educación Primaria y Educación Media Básica por Dirección. En porcentajes. Años 2008, 2015, 2018 y 2019.



Fuente: Elaboración propia en base a Monitor Educativo Liceal y Monitor de la Educación Técnico Profesional.

En síntesis, aunque en términos generales se verifican mejoras en los niveles de aprobación de la Educación Media, es de subrayar que, dependiendo del tipo de oferta, aproximadamente un cuarto de los estudiantes que se matriculan deben repetir el grado al final del período curricular. Estos niveles son particularmente altos si se los compara con los de Educación Primaria. Asimismo, aunque no se cuenta aún con datos correspondientes al año 2020, en función de la evidencia recogida mediante encuestas sobre la participación de los estudiantes en la educación a distancia durante el contexto de pandemia, y también considerando la reversión de la tendencia decreciente de la repetición en Educación Primaria, es plausible que también en la Educación Media se encuentren en 2020 dificultades asociadas a los niveles de promoción. Finalmente, resta considerar que, de acuerdo al último dato de la ECH, los niveles de culminación de la Educación Media Básica a nivel nacional, aunque han mejorado, continúan siendo problemáticos tanto desde el punto de vista global como en términos de equidad. En 2019 sólo el 64,4% de la población entre 15 y 17 años había aprobado el primer ciclo de Educación Media. Si se compara los niveles de culminación de los dos quintiles extremos de ingresos, la brecha en el tramo etario comprendido entre los 18 y los 20 años es de 36,4 puntos porcentuales; mientras que el 95,8% de los jóvenes del quintil 5 finaliza este nivel educativo, sólo el 59,4% de los del quintil lo hace.

En el Cuadro 3.2 se presenta el porcentaje de estudiantes no aprobados en Educación Media Superior por Dirección y grado, para el período 2016-2019. En 2019 (último año del que se cuenta con información), la no aprobación general en bachillerato fue de 25,4% para la DGES y de 35,9% para la DGETP. La distribución por grado, para la DGES, muestra en términos generales una disminución de la no aprobación en cada grado sucesivo. Lo mismo ocurre en 2019 en la DGETP. Respecto a la tendencia de los últimos cuatro años, se destaca una disminu-

ción el porcentaje de no aprobados en la DGES que pasó de 31% en 2016 a 25,4% en 2019. En la DGETP se aprecia una disminución de 40,5% en 2016 a 35,2% en 2018, y estabilización en 2019 (35,9%).

Cuadro 3.2. Estudiantes no aprobados en Educación Media Superior por año, según Consejo ^(a) y grado. En porcentajes. 2016 a 2019.

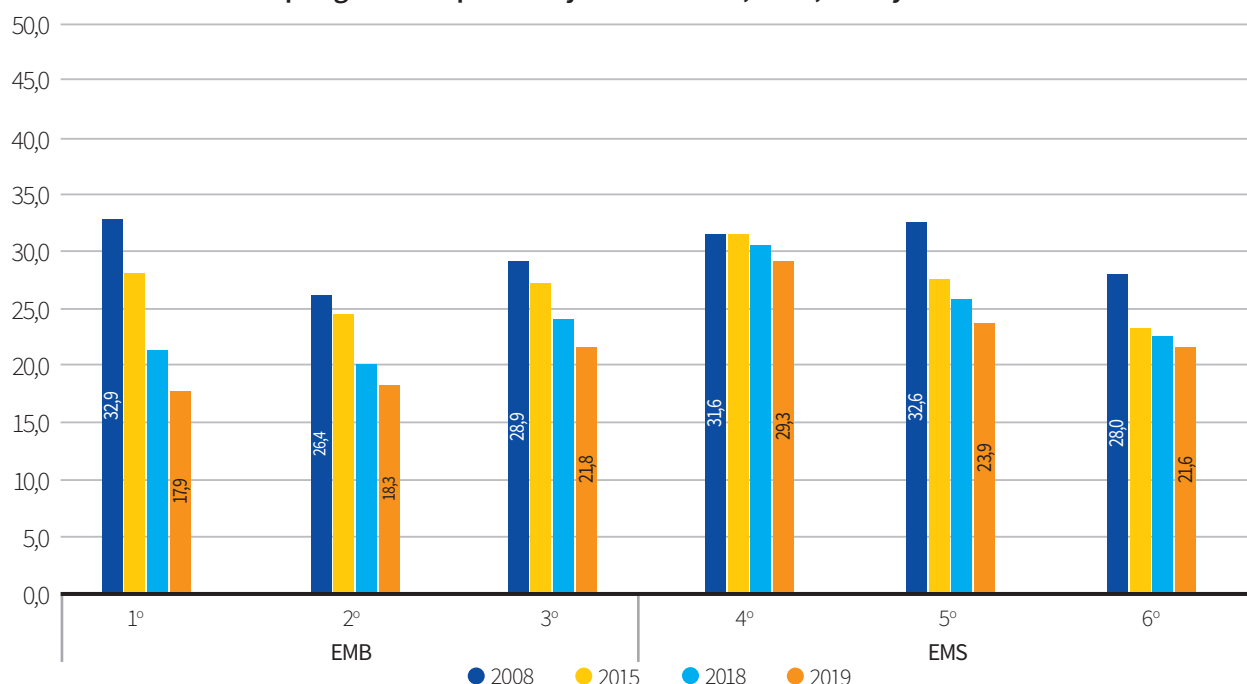
Dirección / Grado	2016	2017	2018	2019
CES	31,0	28,1	26,8	25,4
1° EMS	31,6	31,6	30,6	29,3
2° EMS	32,6	27,8	25,8	23,9
3° EMS	28,0	23,4	22,6	21,6
CETP	40,5	38,3	35,2	35,9
1° EMS	45,1	40,4	37,7	40,2
2° EMS	35,6	34,1	31,2	32,6
3° EMS	37,3	40,2	35,6	31,2

Fuente: Elaboración propia en base a Monitor Educativo Liceal y Monitor de la Educación Técnico Profesional.

^(a) Para la DGETP no se incluyó 4° año de EMS, que corresponde a algunos tipos de curso. Sí se consideró en la aprobación total del nivel.

De la misma manera como en el Gráfico 3.3 se analizó la transición, en términos de tasas de no aprobación entre Primaria y Educación Media Básica, el Gráfico 3.4 tiene por propósito analizar la transición entre Educación Media Básica y Educación Media Superior ofertadas por la DGES. Aunque ya se informó que el porcentaje de no aprobación es más alto en la Educación Media Superior (25,4%) que en Educación Media Básica (19,3%), un análisis por grado permite observar las brechas de no aprobación entre el último grado de la Educación Media Básica y el primer grado de la Educación Media Superior. Mientras que en 2019 el 21,8% de los matriculados en 3° no aprobó el grado, en el mismo año el 30,6% no aprobó 4°. Aunque es claro que las brechas son de mayor magnitud en el tránsito entre Primaria y la Educación Media Básica, no cabe tampoco despreciar estas diferencias.

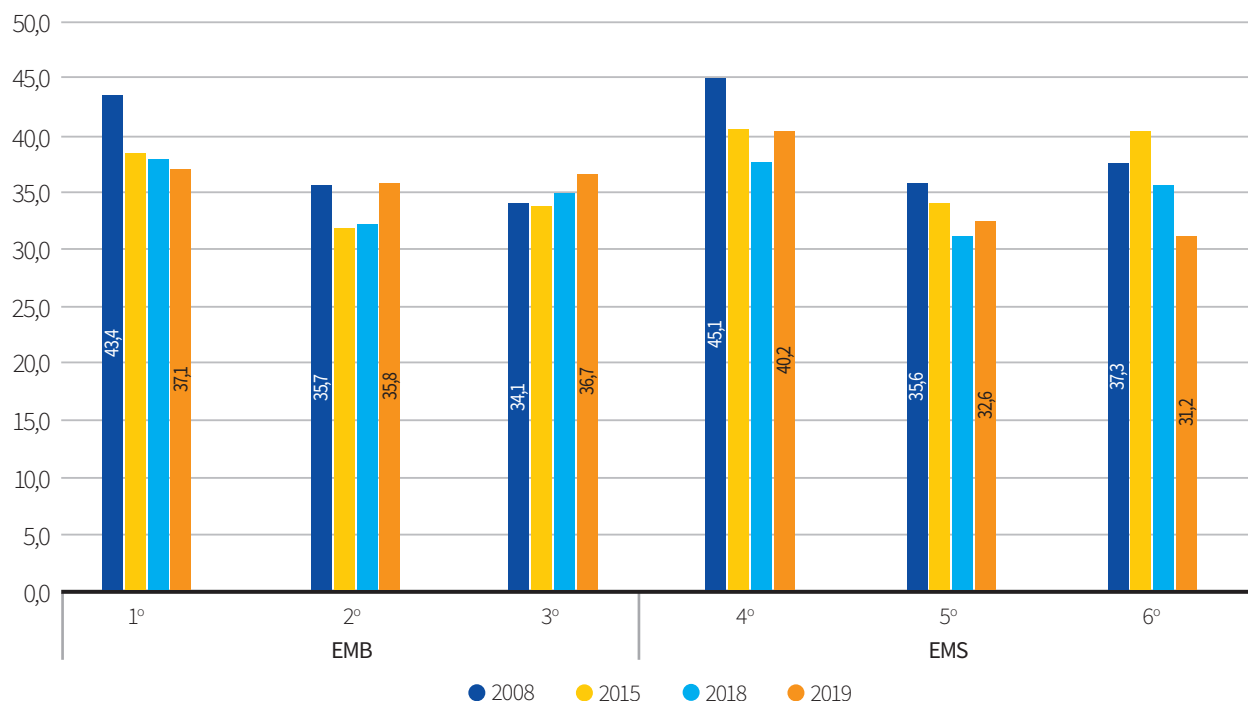
Gráfico 3.4. Estudiantes no aprobados por grado en Educación Media Básica y Superior de la DGES por grado. En porcentajes. Años 2008, 2015, 2018 y 2019.



Fuente: Elaboración propia en base a Monitor Educativo Liceal.

Respecto a la transición entre la Educación Media Básica y Superior ofertada por la DGETP, se aprecia también una brecha en los niveles de aprobación en ambos niveles. Mientras que en 2019 el 36,7% de los estudiantes de 3° de EMB de CETP no aprobó, en el mismo año, pero en 4° grado, no aprobó el 40,2% de los estudiantes. En tal sentido, la DGETP tiene un comportamiento similar a la DGES respecto al incremento moderado de la no aprobación al pasar de la Educación Media Básica a la Educación Media Superior.

Gráfico 3.5. Estudiantes no aprobados por grado en Educación Media Básica y Superior de la DGETP por grado. En porcentajes. Años 2008, 2015, 2018 y 2019.



Fuente: Elaboración propia en base a Monitor Educativo de CETP.

En conclusión, también en Educación Media Superior se verifican algunas mejoras en cuanto a los niveles de aprobación. Sin embargo, nuevamente aquí, más de una cuarta parte de los estudiantes no aprueba el grado (situación que empeora en las ofertas de la DGETP). Es esperable también que en 2020, aunque no se cuenta con la información cerrada aún, se verifiquen dificultades asociadas a la promoción, producto del contexto particular de emergencia sanitaria. Adicionalmente, el nivel de culminación del nivel es de apenas 34,6% en las edades comprendidas entre los 18 y los 20 años de edad (ECH: 2019) y presenta serios problemas de equidad; mientras que en el quintil 5 (mayores ingresos) el 78,6% de las personas entre 21 y 23 años ha completado la Educación Media Superior, en el quintil 1 (menores ingresos) sólo el 16,4% ha alcanzado este logro (2019).

3.2. Aprendizajes: ARISTAS 2020.

La evaluación ARISTAS 2020, implementada por el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEED) aporta insumos relevantes para valorar los resultados educativos en términos de logros de aprendizaje, específicamente para los alumnos de primaria de 3er y 6to grado. Al igual que en las restantes dimensiones escolares, los resultados arrojados por ARISTAS 2020 deben interpretarse tomando en consideración el contexto educativo particular derivado de la situación sanitaria por COVID-19.

En esta sección, se presenta una síntesis de los resultados de ARISTAS 2020, con base en el Primer Informe de Resultados desarrollado por el INEED (2021).

Desempeños en lectura y matemática en 3er y 6to grado

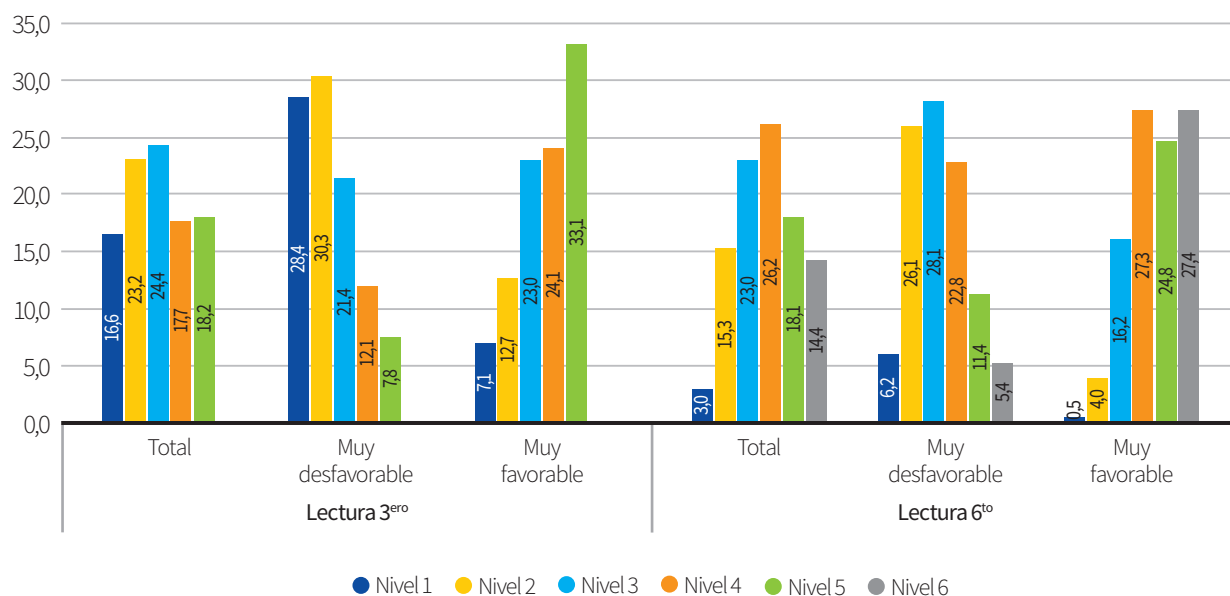
ARISTAS 2020 mostró brechas importantes en los desempeños de los alumnos de primaria asociadas al contexto socioeconómico y cultural de las escuelas, tanto en lectura como en matemática y en ambos grados (3ero y 6to). Este resultado es consistente con los resultados reportados por ARISTAS 2017 y con la pauta general documentada por las evaluaciones nacionales e internacionales realizadas por la ANEP desde la década de 1990.

En tanto, ARISTAS 2020 no encuentra diferencias en los desempeños promedio en lectura, ni en 3ero ni en 6to, entre las escuelas públicas y privadas, ni tampoco entre las diferentes categorías de escuela en el caso de las públicas, una vez que se controla -o aísla- el efecto del contexto socioeconómico y cultural de los centros. En el área de matemática, por su parte, tampoco se registran diferencias en los desempeños de los alumnos de 3ero y de 6to de las escuelas públicas y de los centros privados. A diferencia de lectura, en matemática, sí se evidenciaron desempeños más bajos, en promedio, en las escuelas Aprender, en comparación con las Urbanas Comunes y las de Tiempo Completo (3er año) y en comparación con las de Tiempo Completo (6to), manteniendo los controles por el nivel socioeconómico y cultural de los centros.

Por su parte, en ambos grados, las niñas demuestran un nivel más alto de competencias lectoras, en promedio, que los varones, mientras que no se reportan diferencias por sexo en el área de matemática. A su vez, ARISTAS 2020 reporta un nivel de desempeños similar, en promedio, para los alumnos de Montevideo y del interior del país, para las pruebas de lectura de ambos grados y de matemática de 3ero. En matemática de 6to, en cambio, los alumnos de la capital del país obtuvieron mejores resultados que sus pares del interior.

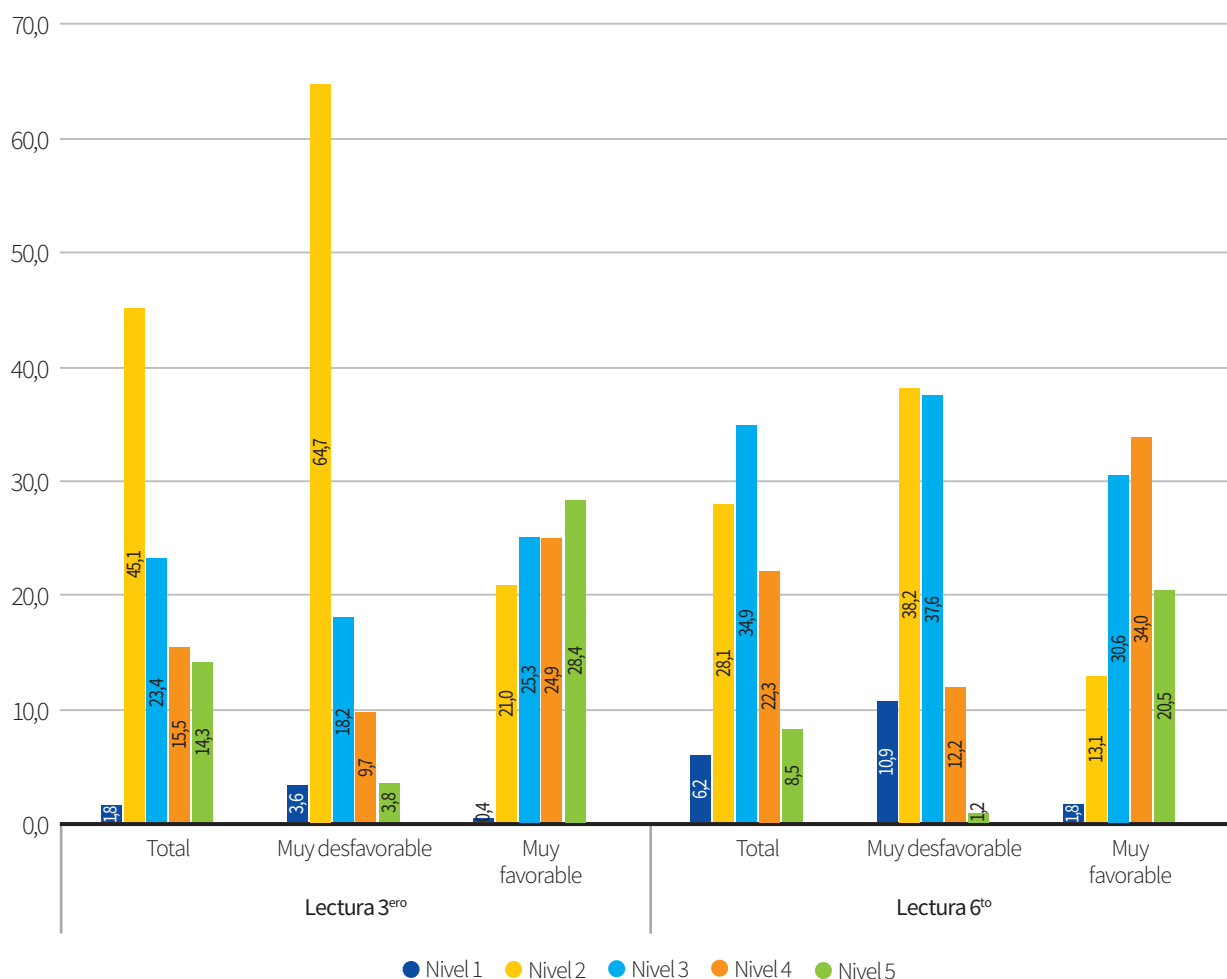
Finalmente, ARISTAS 2020 encontró mejores desempeños entre: i) los alumnos que asistieron un mayor número de días en forma presencial a lo largo del año; ii) los que hicieron un uso más intensivo de las plataformas educativas del Plan Ceibal, especialmente, de la plataforma CREA; iii) entre los que recibieron de parte de sus maestros un mayor énfasis en actividades de comprensión respecto a las de información, en el caso de matemática de 6to (INEEd, 2021: 145).

Gráfico 3.6. Alumnos participantes de ARISTAS 2020 según nivel de desempeño en las pruebas de lectura de 3er y 6to grado. En porcentajes. Total de alumnos y alumnos de escuelas de contexto socioeconómico y cultural Muy desfavorable y Muy Favorable.



Fuente: En base a INEEEd (2021).

Gráfico 3.7. Alumnos participantes de ARISTAS 2020 según nivel de desempeño en las pruebas de matemática de 3er y 6to grado. En porcentajes. Total de alumnos y alumnos de escuelas de contexto socioeconómico y cultural Muy desfavorable y Muy Favorable.



Fuente: En base a INEEd (2021)

Evolución de los desempeños. Comparación 2017-2020

Al igual que en la mayoría de los sistemas educativos del mundo, en Uruguay, las condiciones particulares del año 2020 suscitaron interrogantes sobre los posibles impactos en los aprendizajes de la situación derivada de la pandemia por COVID-19. El ciclo de ARISTAS 2020 arroja insumos importantes en este sentido, dado que permite realizar comparaciones con la situación tres años antes. De todos modos, a efectos de responder a la pregunta sobre los impactos del COVID-19, la comparación de los resultados de ARISTAS 2017 y 2020 debe realizarse con cautela, debido a dos aspectos en particular.

Por una parte, tal como lo señala el Informe de Resultados del INEEd, en la muestra de escuelas y grupos seleccionados para participar del estudio en 2020, se registró un mayor porcentaje de niños que, al momento de la evaluación, habían interrumpido la asistencia a clases y una mayor proporción de niños identificados como con necesidades educativas especiales. Estos niños no formaron parte de la evaluación en 2020 lo que puede introducir sesgos en la estimación de las habilidades promedio. Por otro lado, al tratarse de una evaluación de grado, de carácter transversal, ARISTAS ofrece una fotografía sobre los logros de aprendizaje en un momento específico de la trayectoria escolar, pero brinda menor información sobre los procesos a través de los cuales los alumnos desarrollan sus competencias a lo largo de su escolarización, incluyendo los años previos a la evaluación.

Entre quienes sí participaron de las pruebas en ambos ciclos, ARISTAS 2020 encontró mejoras en los desempeños en 2020, especialmente en 3er grado. Estas mejoras se reflejan en una caída en el porcentaje de niños ubicados en los niveles 1 y 2 y en un aumento en la proporción de alumnos en los niveles 4 y 5 de desempeño, con diferencias estadísticamente significativas para casi todas las categorías de escuela, en el caso de las públicas, y sin diferencias en las escuelas privadas.¹⁵

Cuadro 3.3 Porcentaje de alumnos según nivel de desempeño en lectura y matemática en 3er y 6to año en ARISTAS 2017 Y 2020

	2017	2020	Diferencia			2017	2020	Diferencia
Lectura 3ero					Matemática 3ero			
Nivel 1 y 2	47.6	39.8	-7.8		Nivel 1 y 2	50.9	46.9	-4.0
Nivel 3	20.8	24.4	3.6		Nivel 3	23.3	23.4	0.1
Nivel 4 y 5	31.7	35.9	4.2		Nivel 4 y 5	25.8	29.8	4.0
Lectura 6to					Matemática 6to			
Nivel 1 y 2	20.2	18.3	-1.9		Nivel 1 y 2	34.1	34.3	0.2
Nivel 3	25.6	23	-2.6		Nivel 3	37.1	34.9	-2.2
Nivel 4 y 5	28.6	32.5	3.9		Nivel 4 y 5	28.8	30.8	2

Fuente: en base a INEEd (2021), gráficos 3.15 (p.141), 3.17 (p.142), 3.19 (p.143) y 3.21 (p.144)

Al mismo tiempo, de acuerdo al Informe de ARISTAS 2020, tampoco se observaron cambios entre ambos ciclos de evaluación en términos de equidad o inequidad en los desempeños (INEEd, 2021: 139). Sobre este último punto, el Informe señala que, “(…) si se considera que en 2020 un 2,8% de los niños no asistía a la escuela sobre fin de año, es posible afirmar que la inequidad sí aumenta cuando se considera tanto a quienes asistían como a quienes dejaron de hacerlo” (INEEd, 2021: 140).

En síntesis, ARISTAS 2020 arroja un panorama similar al reportado por el ciclo anterior de esa evaluación y por los estudios nacionales previos. En el contexto de la pandemia, puede destacarse como una noticia positiva que los desempeños de los alumnos en 2020 no hayan presentado una caída, ni en el área de lectura ni en el área de matemática, lo que evidencia que los logros de aprendizaje responden a la acumulación realizada a lo largo de la trayectoria, además de la importancia de acciones y políticas focalizadas desarrolladas durante el año de pandemia por parte de la administración de la educación.

El INEEd tampoco reporta un incremento en la desigualdad de los aprendizajes vinculada al contexto socioeconómico y cultural de las escuelas, entre quienes realizaron la prueba lo que también constituye una buena noticia si se considera las especiales circunstancias que el país y el sistema educativo tuvieron que afrontar a partir del 13 de marzo de 2020.

15 Se debe tener en cuenta que el Informe del INEEd alerta sobre la comparabilidad entre ambos ciclos de evaluación. En particular, argumenta explícitamente que las mejoras reportadas en 2020 podrían obedecer, especialmente, a la identificación de un mayor porcentaje de alumnos con necesidades educativas especiales en el último estudio y, en menor medida, a un mayor porcentaje de niños que no asistían a la escuela al momento de la evaluación.

3.3. Síntesis

- Uruguay ha desarrollado políticas de estado desde hace décadas que le han permitido alcanzar en los diferentes niveles educativos, importantes logros en materia de acceso y cobertura, pero continúa presentando dificultades en relación a la aprobación y culminación en la Educación Media Básica y Media Superior.
- La culminación de la Educación Primaria es prácticamente universal. Aunque los niveles de aprobación han disminuido sistemáticamente durante los últimos 20 años, en 2020 se aprecia un incremento de la repetición, posiblemente asociado a los problemas derivados de la crisis sanitaria. Asimismo, existen importantes diferencias en los niveles de aprobación según grado, y un comparativamente alto nivel de repetición en 1º, lo que determina aún altos niveles de extraedad al egreso del ciclo.
- En Educación Media Básica, la no promoción ha tendido a disminuir pero aún persisten altos niveles de repetición y son comparativamente mucho más elevados que en Educación Primaria. Aunque todavía no se cuenta con datos para el 2020, es de esperar que persistan los problemas relacionados a la no aprobación. Asimismo, la culminación del nivel –aunque ha mejorado– sigue siendo baja y trae consigo desafíos importantes en términos de equidad lo que debe atenderse a partir de una transformación integral del sistema educativo.
- En Educación Media Superior, al igual que en la Educación Media Básica, los niveles de no aprobación son elevados y determinan bajos niveles de culminación del ciclo ubicando al país entre los peores de América Latina. Asimismo, existen muy importantes diferencias en los niveles de culminación según el nivel socioeconómico de los hogares de origen lo que genera inequidad a la interna del sistema educativo nacional la que no se ha podido superar.
- A pesar de las particularidades que supuso la situación generada por el COVID-19 en 2020, la evaluación de aprendizajes ARISTAS de ese año, que valora los desempeños de los alumnos de primaria en 3er y 6to grado no arrojó cambios sustantivos respecto a los desempeños reportados en el ciclo anterior, implementado en 2017, lo que constituye una muy buena noticia en tiempos de pandemia.
- Al igual que en el ciclo anterior, ARISTAS 2020 volvió a mostrar una pauta fuerte de estratificación de los aprendizajes en función del contexto socioeconómico y cultural de las escuelas. En tanto, no se registran diferencias en los aprendizajes, en promedio, entre los alumnos de escuelas públicas y privadas, una vez que se controla por el contexto socioeconómico y cultural. El estudio tampoco encontró diferencias en los desempeños en lectura según categoría de escuela, pero reporta aprendizajes más bajos para las escuelas Aprender.

4. Participación y asistencia en el año covid19

4.1. Introducción

El año escolar 2020 estuvo pautado fuertemente, en todos los niveles educativos, por las condiciones particulares que impuso la pandemia sanitaria por COVID-19 decretada el 13 de marzo y que derivó, primero, en el cierre de la amplia mayoría de las instituciones de enseñanza dependientes de ANEP y, posteriormente, en el retorno gradual a la presencialidad, pero bajo protocolos especiales de asistencia. El 14 de marzo, las autoridades dispusieron la suspensión por 14 días de las clases presenciales en centros educativos públicos y privados, situación que fue experimentando sucesivas prórrogas. A mediados de abril, se retomó la presencialidad en las escuelas rurales¹⁶. Posteriormente, se concretó el retorno presencial y voluntario a clases en tres etapas, a iniciarse respectivamente el 1ero, el 15 y el 29 de junio. En esta última etapa, se habilitó la apertura de todos los centros de educación primaria, secundaria y técnica del país, tanto públicos como privados, con excepción del departamento de Treinta y Tres¹⁷. Sobre estas definiciones generales, en cada departamento, localidad y centro educativo, se definieron protocolos específicos, en función de las posibilidades locativas y de la evolución de la situación sanitaria.

En estas circunstancias, la vinculación de los estudiantes con sus instituciones y la forma e intensidad en que participaron de sus cursos adquirió, naturalmente, rasgos muy particulares, que incluyeron diversas formas de combinación de instancias de carácter presencial y de instancias de tipo virtual. La ANEP definió diversas estrategias para el monitoreo de la situación de la educación en este contexto, con el propósito de definir respuestas basadas en evidencia. Estas estrategias incluyeron, entre otras, dos encuestas de alcance nacional, una a docentes y otra a estudiantes, además del seguimiento de los registros de asistencia a clases, en el caso de Primaria¹⁸, y de la información sobre el uso de las plataformas educativas del Plan CEIBAL por parte de los estudiantes. En esta sección, se presenta una síntesis de la evidencia correspondiente.

4.2. Participación en las actividades educativas

Uno de los desafíos principales que tuvo que sortear el sistema educativo durante la suspensión de las clases presenciales y en la fase de reapertura de las instituciones escolares, fue lograr que los estudiantes mantuvieran un contacto continuo con sus docentes y compañeros y que participaran de manera activa en los procesos de enseñanza y de aprendizaje. La participación de los estudiantes en el año COVID adquirió diversas formas, incluidas la asistencia presencial, cuando fue posible, el trabajo en plataformas educativas como las del Plan CEIBAL, la conexión a clases vía Zoom y otras plataformas similares, el intercambio con los docentes a través de mensajes de WhatsApp, entre otras. Por su propia naturaleza, no se cuenta con registros sistemáticos y de alcance universal, para todas ellas.

Las encuestas a docentes y a estudiantes implementadas por la ANEP en 2020 aportan, en este sentido, una

¹⁶ <https://www.anep.edu.uy/15-d-covid19-comunicados/protocolo-para-reinicio-actividad-en-centros-educativos-rurales>

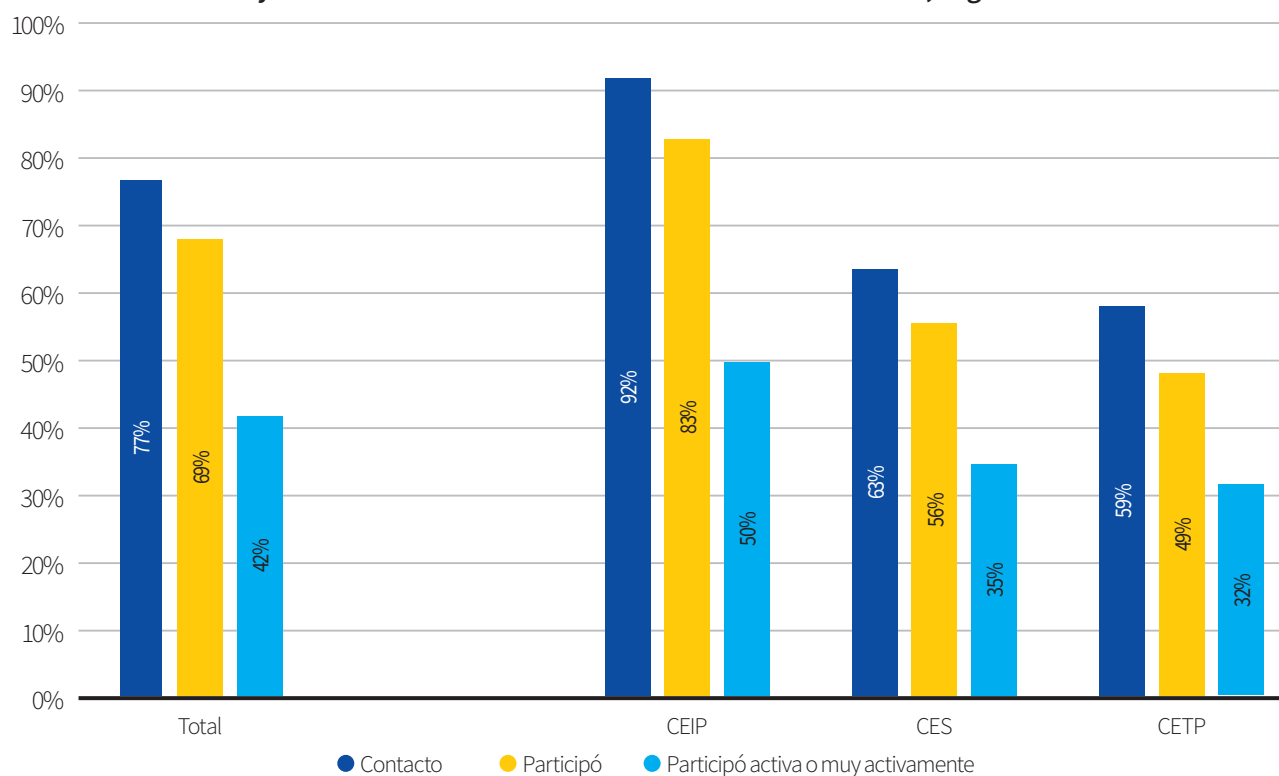
¹⁷ <https://www.anep.edu.uy/15-d/200000-estudiantes-retomaron-presencialidad-en-educacion-publica>

¹⁸ En la enseñanza media no se llevó registro de asistencia tras la declaración de no obligatoriedad por parte de las autoridades.

valiosa fuente de información sobre el grado en que los estudiantes se mantuvieron vinculados a sus centros educativos y en que participaron de las actividades propuestas por sus docentes¹⁹.

La información que aportan los docentes sobre estos indicadores muestra situaciones altamente heterogéneas. En términos generales, los resultados de la **Encuesta a Docentes** sugieren que un conjunto no mayoritario de los estudiantes, en todos los ciclos y en todas las modalidades, no logró mantener un contacto asiduo con el sistema educativo durante la suspensión de las clases presenciales y que otro grupo no llegó a participar de las propuestas de enseñanza. De acuerdo a las valoraciones de los maestros de Primaria, el contacto con sus alumnos fue casi universal (92%), pero una proporción menor de estudiantes (83%) participó de las propuestas educativas durante los meses de clases no presenciales y solo el 50% lo hizo de manera “activa”. En la DGES y en la DGETP estos porcentajes son, en promedio, más bajos. De las respuestas de los docentes surge que, en los liceos, se logró mantener contacto con el 63% de los alumnos mientras que en la UTU el contacto alcanzó al 59%. En tanto, el porcentaje de estudiantes que, según los docentes de estos dos subsistemas, participó en las propuestas educativas durante el período de suspensión de las clases presenciales fue, respectivamente, de 56% y 49%, en promedio²⁰.

Gráfico 4.1. Alumnos que se contactaron, participaron de las propuestas educativas y participaron activa o muy activamente de acuerdo a la declaración del docente, según nivel escolar.



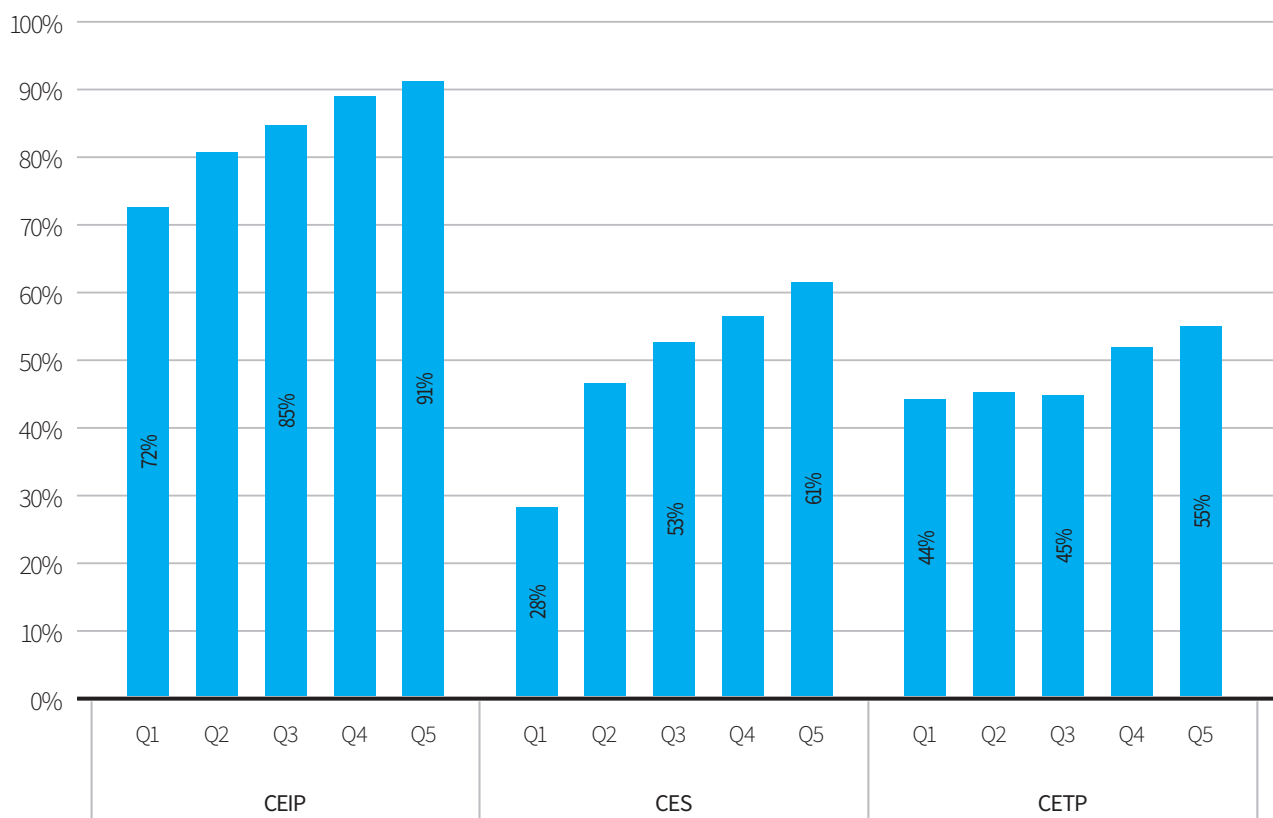
Fuente: Encuesta a Docentes 2020. DICE-ANEP

19 En el marco de la emergencia sanitaria por el COVID-19, el CODICEN encomendó a la Dirección Sectorial de Planificación Educativa (DSPE) la coordinación de un **Plan de Seguimiento de la Situación Educativa**. Con este propósito, se conformó un grupo de trabajo, integrado por los Planeamientos de Primaria, Secundaria, UTU y Formación en Educación, la Dirección Sectorial de Integración Educativa (DSIE) y el Plan CEIBAL, en cuyo marco se diseñaron e implementaron: la Encuesta a Docentes de los niveles inicial, primaria, secundaria y técnico-profesional que se desempeñaban en centros públicos, centrada en el período de suspensión de las clases presenciales; la Encuesta a Estudiantes de ANEP, aplicada en el marco del retorno a la presencialidad. Ambas encuestas estuvieron disponibles en forma abierta para el conjunto de docentes y de estudiantes, respectivamente. En los dos casos, además, se seleccionó una muestra aleatoria para el análisis de resultados.

20 Estas cifras sugieren un panorama algo más crítico que el que deriva del monitoreo de la actividad de los estudiantes en las plataformas educativas (en particular, del Plan CEIBAL). Estas diferencias podrían responder a que los docentes realizan una valoración general sobre el contacto y la participación de sus alumnos a lo largo de los casi tres meses de suspensión de las clases presenciales, sin contabilizar, presumiblemente, como “estudiantes activos”, a aquellos que han tenido un contacto o una participación de carácter puntual o de tipo prevalecientemente intermitente.

Los resultados de la Encuesta indican, por otra parte, que tanto el contacto como la participación en las propuestas escolares fueron algo más bajos, en promedio, en los centros educativos que atienden a un estudiantado de mayor vulnerabilidad social, especialmente en el caso de la DGEIP y de la DGEIP -sin una pauta clara en la DGETP-, y también en Montevideo y Canelones en comparación con el resto del país.

Gráfico 4.2. Porcentaje de alumnos que participaron activamente de las actividades escolares durante la suspensión de la presencialidad, de acuerdo a la declaración del docente, según nivel/modalidad y nivel de vulnerabilidad social de los centros.



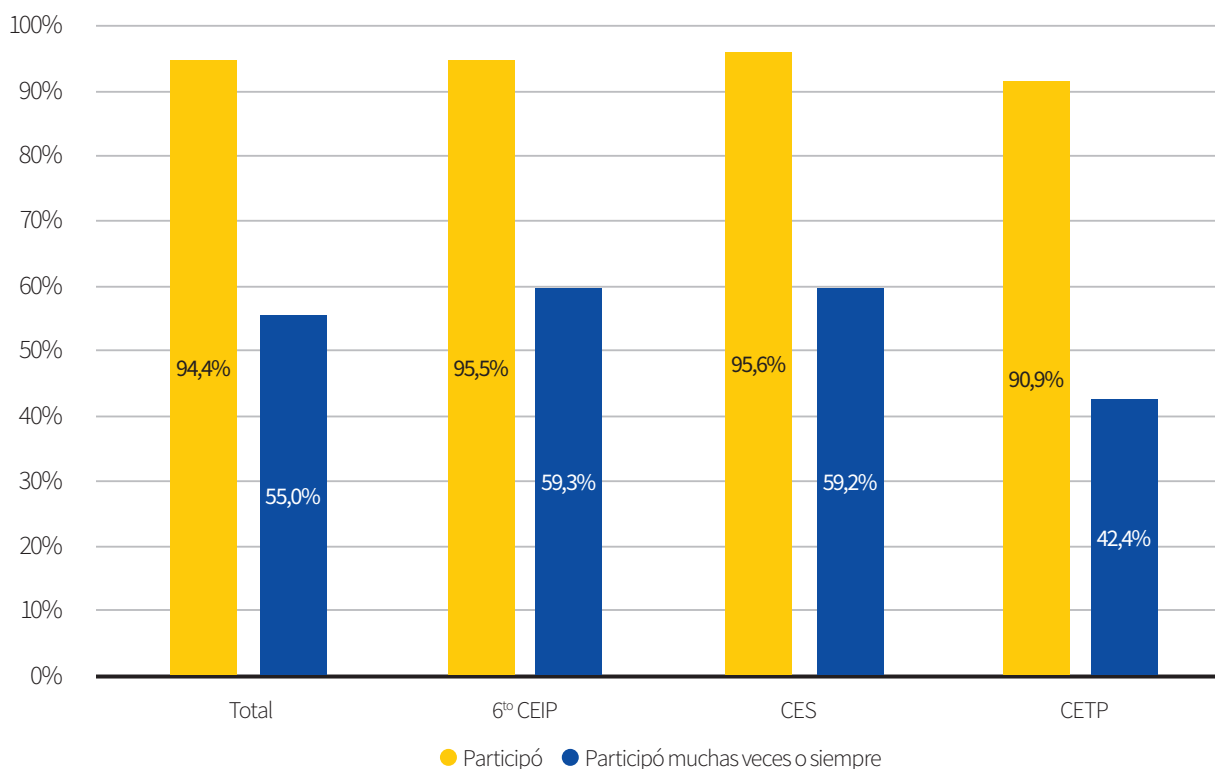
Fuente: Encuesta a Docentes 2020. DICE-ANEP

Las diferencias en la participación de los estudiantes entre centros con distinto nivel de vulnerabilidad social no constituyen un rasgo específico de la situación de emergencia sanitaria. De hecho, existe abundante evidencia en el país que muestra que, en condiciones “normales”, los resultados educativos, incluidos la asistencia a clases, las tasas de promoción, la progresión en tiempo, la desvinculación escolar o los aprendizajes, se estratifican según las condiciones de vulnerabilidad social. La situación durante la emergencia sanitaria, que recoge la Encuesta a Docentes, no es por tanto excepcional, en este sentido específico. Más que las brechas de participación registradas en el estudio, es necesario subrayar los bajos niveles de participación, en términos absolutos, que, de acuerdo a los docentes, tuvieron los estudiantes en los contextos de mayor vulnerabilidad social. Asimismo, los resultados del estudio indican, aunque en menor medida, que también hubo dificultades para lograr la participación de los estudiantes en el resto de los centros educativos, incluidos los de contexto social medio o alto. De acuerdo a lo reportado por los maestros de la DGEIP, solo el 72% de los alumnos de Primaria de las escuelas del quintil 1 (mayor vulnerabilidad), participaron de las propuestas educativas durante la suspensión de las clases presenciales (frente al 91% en el quintil superior). En la DGEIP, la participación de los alumnos en los liceos del primer quintil no alcanza, en tanto, al 30% (en comparación con el 61% en el estrato más alto). En la DGETP, las diferencias por nivel socioeconómico fueron, cambio, menos pronunciadas.

La **Encuesta a Estudiantes**, por su parte, arroja un panorama similar. La amplia mayoría de los alumnos encuestados reportó haber participado de alguna actividad durante la etapa de no presencialidad. Sin embargo,

solo el 55% declaró que había participado “muchas veces” o “siempre”, sin grandes diferencias entre niveles y modalidades²¹.

Gráfico 4.3. Porcentaje de estudiantes según nivel de participación en las actividades educativas durante el periodo de suspensión de las clases presenciales, por Consejo.

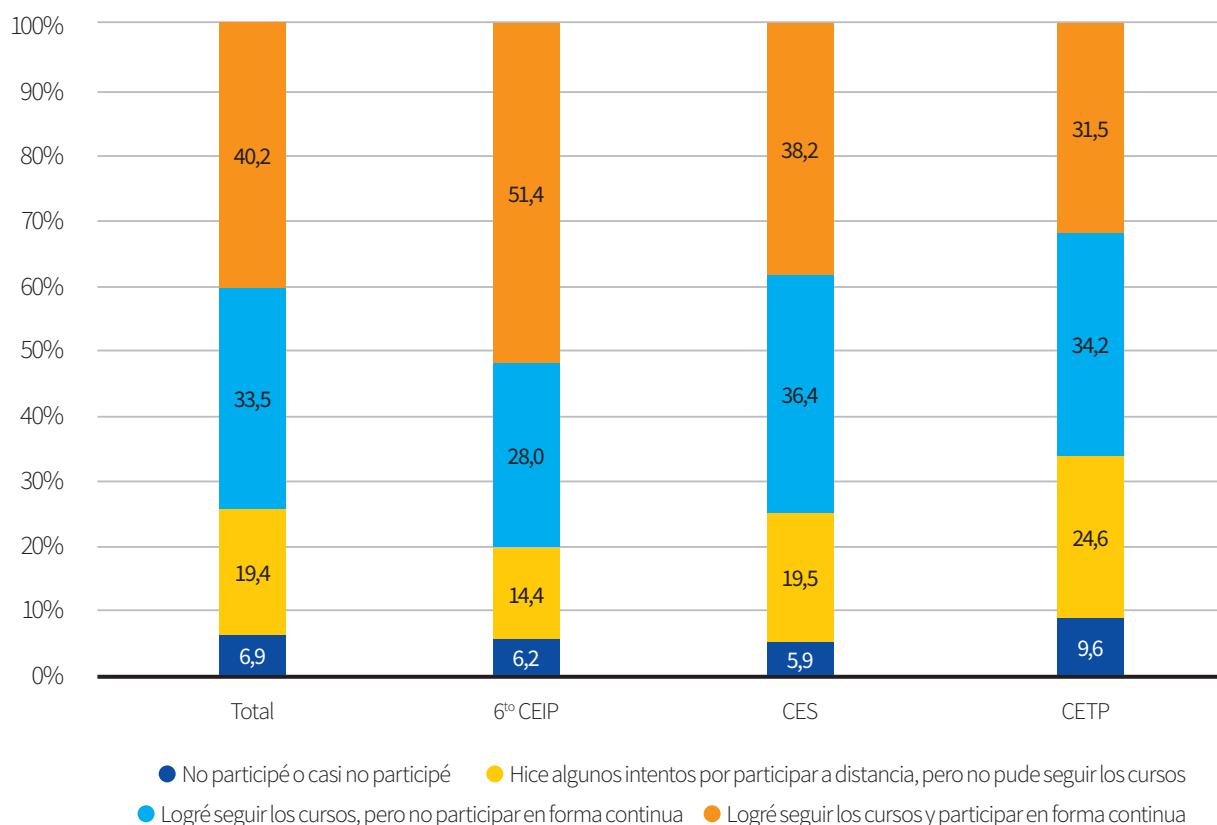


Fuente: Encuesta Perspectiva de las y los estudiantes en relación a la emergencia sanitaria y su educación.

En tanto, de acuerdo a las respuestas relevadas, solo el 40% de los estudiantes logró “*seguir los cursos y participar de forma continua*” durante el período de suspensión de las clases presenciales. Este porcentaje presenta diferencias en función del nivel y modalidad de enseñanza: alcanza al 51% de los estudiantes de 6to grado de primaria, cae al 31,5% y el 38,2% en las modalidades técnico-profesional y secundaria, respectivamente.

21 En el caso de primaria, la Encuesta se aplicó a estudiantes de 6to grado. En las modalidades de enseñanza media, participaron alumnos de todos los niveles.

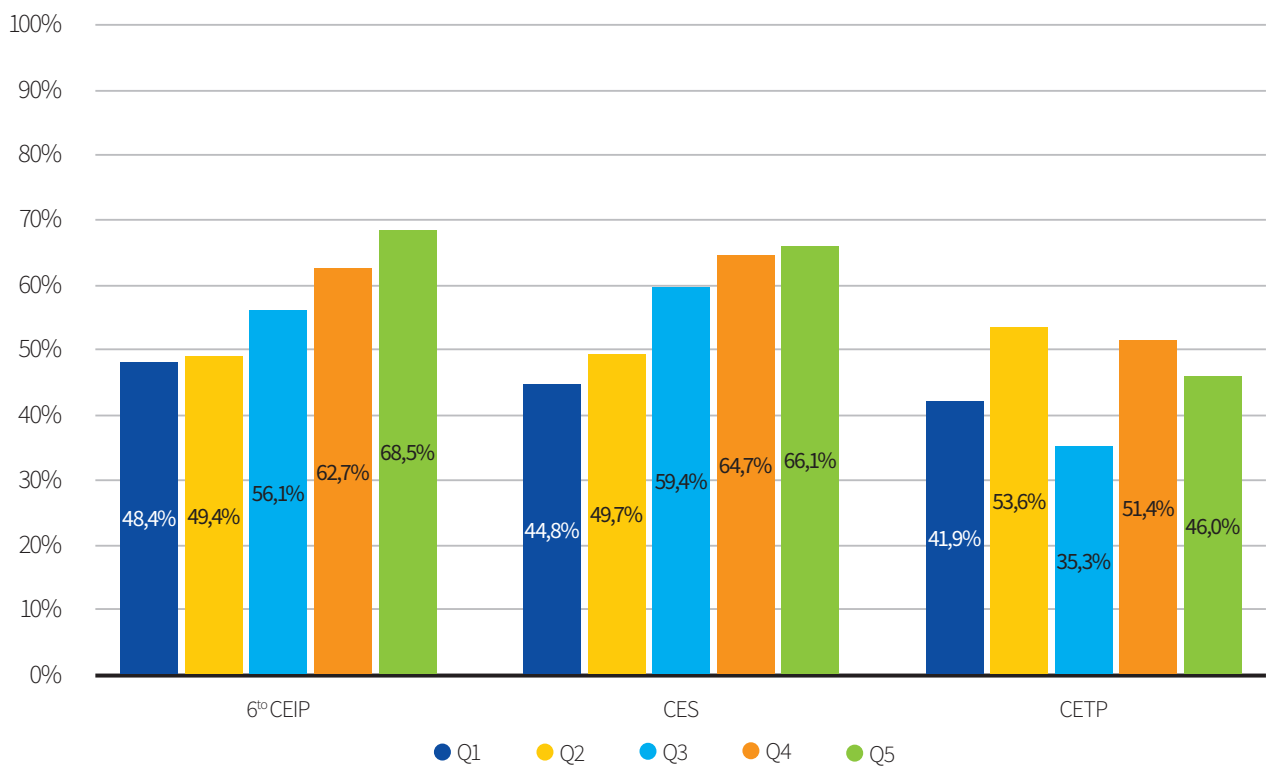
Gráfico 4.4. Porcentaje de estudiantes que siguieron los cursos durante el período de suspensión de las clases presenciales, por Consejo.



Fuente: Encuesta Perspectiva de las y los estudiantes en relación a la emergencia sanitaria y su educación.

El estudio muestra, a su vez, que el porcentaje de estudiantes que declara haber participado “*muchas veces*” o “*siempre*” en las actividades educativas durante el periodo de suspensión de las clases presenciales, es más bajo en los centros de mayor vulnerabilidad social. En la DGEIP y en la DGES, las diferencias entre los dos quintiles extremos, de mayor y menor vulnerabilidad social, son del orden de 20 puntos porcentuales, a favor de los primeros; en la modalidad técnico-profesional, en tanto, los niveles de participación no parecen guardar una relación directa con los niveles de vulnerabilidad social, un resultado consistente con el que surgía de la Encuesta a Docentes.

Gráfico 4.5. Porcentaje de estudiantes que participó muchas veces o siempre en las actividades educativas durante el periodo de suspensión de las clases presenciales, por Consejo y Nivel de Vulnerabilidad Social.



Fuente: Encuesta Perspectiva de las y los estudiantes en relación a la emergencia sanitaria y su educación.

4.3. Síntesis

- Las Encuestas a Docentes y a Estudiantes implementadas por la ANEP en 2020 como parte del monitoreo de la situación educativa en el marco de la pandemia sanitaria, reflejan la multiplicidad de acciones que las instituciones educativas, y los propios estudiantes, realizaron durante 2020 para sostener los cursos. Al mismo tiempo, el panorama que surge de ambos estudios muestra que la capacidad para mantener los vínculos educativos y la participación activa de los estudiantes, especialmente durante la etapa de suspensión de las clases presenciales, fue heterogéneo.
- De acuerdo a lo reportado por los docentes, el nivel de participación en los cursos durante el cierre de las instituciones escolares fue mayor en primaria y más bajo en los centros de la DGETP, con los liceos en una situación intermedia. Asimismo, los resultados de los dos relevamientos sugieren que el nivel de participación que tuvieron los estudiantes en sus cursos durante 2020 presentó diferencias importantes según el contexto social de sus centros, especialmente, en el caso de primaria y secundaria. ●