



## **La universalización de la educación media en Uruguay**

**Tendencias,  
asignaturas pendientes  
y retos a futuro**

únete por la niñez

unicef 



# **La universalización de la educación media en Uruguay**

**Tendencias, asignaturas pendientes y retos a futuro**



# **La universalización de la educación media en Uruguay**

**Tendencias, asignaturas pendientes y retos a futuro**

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia,  
UNICEF Uruguay 2010

La universalización de la educación media en Uruguay.  
Tendencias, asignaturas pendientes y retos a futuro

Autores:

Gustavo De Armas  
Alejandro Retamoso

Corrección de estilo: Susana Aliano  
Coordinación editorial: Leticia Schiavo. Área de Comunicación UNICEF Uruguay  
Diseño y diagramación: Taller de Comunicación  
Impresión: Gráfica Mosca

Primera edición: diciembre 2010

UNICEF Uruguay  
Bulevar Artigas 1659, piso 12  
Montevideo, Uruguay  
Tel (598) 2403 0308  
Fax (598) 2400 6919  
e-mail: [montevideo@unicef.org](mailto:montevideo@unicef.org)  
[www.unicef.org/uruguay](http://www.unicef.org/uruguay)

UNICEF. Oficina de Uruguay  
La universalización de la educación media en Uruguay.  
Tendencias, asignaturas pendientes y retos a futuro /  
Gustavo De Armas, Alejandro Retamoso. — Montevideo:  
UNICEF, dic. 2010. 56 p.

URUGUAY / EDUCACIÓN SECUNDARIA /  
ANÁLISIS DE SITUACIÓN

Nota: Este texto se ocupa del análisis de la situación de niños y adolescentes mujeres y varones, como también se refiere a mujeres y varones cuando menciona a los adultos involucrados. El uso del masculino genérico obedece a un criterio de economía de lenguaje y procura una lectura más fluida, sin ninguna connotación discriminatoria.

## **Contenido**

- 11 Presentación
- 13 Introducción
- 14 La finalización de la educación media en Uruguay:  
avances lentos y modestos
- 22 Algunas posibles explicaciones sobre el estancamiento.  
¿Qué dice la historia?
- 27 Las disparidades en los logros
  - 27 Disparidades en el egreso
  - 33 Disparidades en los aprendizajes
- 37 Trayectorias educativas y abandono:  
los distintos momentos de salida del sistema
- 46 La visión de los adolescentes sobre el abandono educativo
- 54 Conclusiones
- 56 Bibliografía

## Índice de cuadros

- 25 Cuadro 1. Evolución del peso de la matrícula de educación preescolar y educación primaria pública en la población del país, y de la prioridad macroeconómica (% del PIB) del gasto público en estos niveles de enseñanza en Uruguay. Serie 1912-2008. Promedios para períodos temporales señalados
- 38 Cuadro 2. Adolescentes de 12 a 14 años de edad en Uruguay por su condición educativa. Año 2009. En porcentajes y valores absolutos
- 39 Cuadro 3. Adolescentes de 15 a 17 años de edad en Uruguay por su condición educativa. Año 2009. En porcentajes y valores absolutos
- 40 Cuadro 4. Jóvenes de 18 a 23 años de edad en Uruguay por tramo de edad y condición educativa. Año 2009. En porcentajes y valores absolutos
- 48 Cuadro 5. Adolescentes y jóvenes de 15 a 19 años de edad, residentes en localidades de 5000 o más habitantes de Uruguay, que finalizaron la educación primaria y no ingresaron a educación media, según sus respuestas a la pregunta sobre las razones (ordenadas de mayor a menor) por las que no asistieron a ese nivel. Año 2009. En porcentajes
- 50 Cuadro 6. Adolescentes y jóvenes de 15 a 19 años de edad, residentes en localidades de 5000 o más habitantes de Uruguay, que ingresaron a educación media y la abandonaron sin finalizar el ciclo básico, según sus respuestas a la pregunta sobre las razones (ordenadas de mayor a menor) por las que dejaron de asistir. Año 2009. En porcentajes
- 52 Cuadro 7. Adolescentes y jóvenes de 15 a 19 años de edad, residentes en localidades de 5000 o más habitantes de Uruguay, que ingresaron a educación media, finalizaron ciclo básico y no ingresaron (o abandonaron) a educación media superior, según sus respuestas a la pregunta sobre las razones (ordenadas de mayor a menor) por las que dejaron de asistir. Año 2009. En porcentajes

## Índice de gráficos

- 16 Gráfico 1. Personas de 25 o más años de edad en Uruguay, por tramos etarios y según el máximo nivel educativo alcanzado. Total del país. Año 2008. En porcentajes
- 17 Gráfico 2. Países seleccionados de la OCDE y América del Sur por el porcentaje de población entre 25 y 64 años de edad que ha completado la educación media superior, agrupada por tramos de edad. Año 2003
- 19 Gráfico 3. Egreso en los distintos niveles de educación preterciaria en países seleccionados de América Latina y del Caribe de desarrollo humano alto. Alrededor de 1990 y 2006. En porcentajes
- 21 Gráfico 4. Porcentaje de jóvenes que egresaron de enseñanza primaria, del ciclo básico y de enseñanza media. Años 1991 a 2008
- 24 Gráfico 5. Matrícula de educación secundaria pública como porcentaje de la población total del país, cantidad de liceos oficiales y gasto público en educación secundaria como porcentaje del PIB. Serie 1912-2008
- 28 Gráfico 6. Tasas de egreso en enseñanza preterciaria por nivel educativo y condición de pobreza en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. Año 2006/2007. En porcentajes
- 29 Gráfico 7. Tasas de egreso por ciclo educativo en Uruguay, según el quintil de ingreso al que pertenecen las personas. Año 2008. Total del país
- 30 Gráfico 8. Tasas de egreso por ciclo educativo en Uruguay según área geográfica en la que residen las personas. Año 2008. Total del país
- 31 Gráfico 9. Tasas de egreso por ciclo educativo en Uruguay entre personas de 21 a 29 años de edad, según ascendencia racial principal expresada. Año 2009. Total del país
- 32 Gráfico 10. Tasas de egreso por ciclo educativo en Uruguay entre personas de 21 a 29 años de edad, según ascendencia racial principal expresada y quintil de ingreso al que pertenecen. Año 2009. Total del país
- 33 Gráfico 11. Tasas de egreso por ciclo educativo en Uruguay según sexo. Año 2008. Total del país
- 35 Gráfico 12. Puntaje promedio en Ciencias, Matemática y Lectura en PISA 2006, en el conjunto de la OCDE y en los países latinoamericanos participantes
- 37 Gráfico 13. Niveles de desempeño en Ciencias en Uruguay (promedio y en contextos socioculturales extremos) y los países de la OCDE. Año 2006. En porcentajes

- 43 Gráfico 14. Nivel de escolarización, medido en años de educación formal aprobados (1), de los adolescentes de 12 a 17 años de edad que no asisten a la educación en Uruguay, por departamentos. Año 2009. En miles
- 45 Gráfico 15. Nivel de escolarización, medido en años de educación formal aprobados (1), de los jóvenes de 18 a 23 años de edad que no asisten a la educación en Uruguay, por departamentos. Año 2009. En miles
- 49 Gráfico 16. Adolescentes y jóvenes de 15 a 19 años de edad residentes en localidades de 5000 o más habitantes de Uruguay, que finalizaron educación primaria y no ingresaron a educación media, según el tipo de razón o motivo por el que no asistieron a ese nivel. Año 2009. En porcentajes
- 51 Gráfico 17. Adolescentes y jóvenes de 15 a 19 años de edad residentes en localidades de 5000 o más habitantes de Uruguay, que ingresaron a educación media y la abandonaron sin finalizar ciclo básico, según el tipo de razón o motivo por el que dejaron de asistir. Año 2009. En porcentajes
- 53 Gráfico 18. Adolescentes y jóvenes de 15 a 19 años de edad residentes en localidades de 5000 o más habitantes de Uruguay, que ingresaron a educación media, finalizaron ciclo básico y no ingresaron (o abandonaron) a educación media superior, según el tipo de razón o motivo por el que dejaron de asistir. Año 2009. En porcentajes

«Antes el liceo era la antesala para la carrera liberal; el organismo encargado de seleccionar para el profesionalismo. En definitiva, constituía un organismo de selección de capacidades y, también hay que reconocerlo, de selección de clases sociales. [...] no era un liceo para todos, sino para una élite social e intelectual. Pero los tiempos han cambiado. Hoy no se concibe un ciclo completo de cultura elemental sin el aporte del liceo. [...] En el viejo concepto, el mejor liceo era el que sacrificaba más niños, pero que lograba mayor número de sobresalientes. En el concepto actual sucede una cosa distinta: es el mejor y el más meritorio el liceo que lucha contra la desigualdad cultural, buscando la formación del mayor número, aun en detrimento de la sabiduría académica de los menos».

*Julio Castro (1949).*



## Presentación

Uruguay ha sido considerado a lo largo de su historia como uno de los países con mejor educación dentro de la región; comparable, incluso, con los países más desarrollados; distinguido, en particular, por la temprana alfabetización de su población y por la también temprana universalización del acceso a educación primaria. Sin embargo, en las últimas cuatro décadas el país ha progresado en el terreno educativo a un ritmo más lento que el de sus vecinos de la región y, sin dudas, que el de los países más desarrollados.

Aunque Uruguay sigue exhibiendo indicadores positivos en los niveles de educación inicial y educación primaria —al menos en comparación con el resto de los países de la región—, presenta datos muy preocupantes en educación media. Al examinar la evolución de las tasas de egreso en los distintos niveles de enseñanza entre 1991 y 2008, se advierte claramente una tendencia al estancamiento.

Pese a los esfuerzos realizados por las sucesivas administraciones de gobierno desde la restauración democrática en el campo de la educación (en particular, el incremento entre 2005 y 2009 de la inversión pública destinada a la enseñanza), el sistema educativo nacional no ha logrado incrementar significativamente los niveles de egreso de la educación media. Al igual que hace veinte años, en el presente, *grosso modo*, uno de cada tres adolescentes no logra culminar la educación media básica (nueve años de enseñanza) y casi dos de cada tres no logran finalizar la educación media superior, lo que ubica al país incluso por debajo del promedio de los países de la región de similar nivel de desarrollo humano.

En este marco, UNICEF desea reafirmar su compromiso con el país, su gobierno y sus autoridades educativas, en la búsqueda de estrategias que permitan, a corto plazo, reducir las elevadas tasas de desvinculación de la enseñanza media y promover trayectorias educativas de calidad.

En diciembre de 2009, UNICEF organizó, con las autoridades educativas, un taller de trabajo dedicado a reflexionar sobre la situación de la educación media y a debatir en torno a posibles estrategias para superar algunos de los obstáculos que enfrenta desde hace años. En esta instancia participaron expertos internacionales y académicos de todas las universidades del país; fue la expresión de distintas visiones teóricas y aun políticas sobre el quehacer educativo. De ese espacio plural surgieron un conjunto de recomendaciones que luego fueron elevadas a la Comisión Multipartidaria sobre Educación (convocada por el presidente de la República, José Mujica), con el propósito de alcanzar amplios acuerdos nacionales sobre temas estratégicos para el desarrollo nacional.

Prosiguiendo con esta línea de apoyo técnico deseamos poner este trabajo, elaborado por el equipo técnico de nuestra oficina, a disposición de la comunidad educativa. Se trata de un diagnóstico que presenta nuevos hallazgos empíricos y el análisis de los factores que estarían en la base de los retos y oportunidades que nos convocan.

Garantizar el derecho a la educación (en particular, lograr que todos los adolescentes accedan a la enseñanza media, realicen trayectorias de calidad y logren finalizar este nivel educativo vital en las sociedades contemporáneas) supone no solo una contribución al ejercicio integral de todos los derechos, sino también un aporte al desarrollo sostenido y sustentable del país. Esperamos que este trabajo constituya una contribución más en esa dirección.

Egidio Crotti  
Representante de UNICEF en Uruguay



## Introducción

La universalización de la educación media constituye en Uruguay, de igual forma que en otros países de la región (Argentina y Chile, en particular), uno de los objetivos principales en materia educativa desde hace varias décadas. La Constitución vigente, que data de 1967, en su artículo 70 establece la obligatoriedad de la enseñanza media, agraria o industrial y eleva, así, el objetivo que el país se había propuesto en la Constitución de 1952, que en su artículo 70 definía a la enseñanza primaria como único tramo obligatorio.

La ley 14101 de enero de 1973 estableció que la «educación será obligatoria, común y general, en el primer nivel para la escolar o primaria y en el segundo nivel hasta tres años mínimos de la educación secundaria básica». Como se puede apreciar, tanto en la Constitución como en la ley, hacia fines de los años sesenta y comienzos de los setenta del siglo pasado, el país ya se había propuesto la obligatoriedad de la enseñanza media y había definido en forma precisa su alcance hasta los tres primeros años del ciclo, esto es, lo que internacionalmente en general se denomina educación media básica.

Si se revisan los debates y las reflexiones que en los años cincuenta y sesenta del siglo pasado se plantearon sobre la educación (el trabajo de Julio Castro de 1949, citado en la portada, o el Informe sobre el estado de la educación en el Uruguay. Plan de Desarrollo Educativo de la CIDE<sup>1</sup> de 1965), fácilmente se puede advertir esa intención de ampliar la obligatoriedad de la enseñanza al tramo medio, en sintonía con lo que desde hacía ya algunas décadas venía ocurriendo en los países más desarrollados.

Desde la restauración democrática en 1985, en sucesivas resoluciones legislativas, el Estado uruguayo ha ido reafirmando el propósito de ampliar la obligatoriedad de la enseñanza al nivel medio. En 1990, la ratificación por el Poder Legislativo de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) de 1989 implicó reafirmar ese propósito. En este sentido, conviene recordar el artículo 28 de la CDN: «Los Estados partes [...] deberán en particular [...] fomentar el desarrollo, en sus distintas formas, de la enseñanza secundaria, incluida la enseñanza general y profesional, hacer que todos los niños dispongan de ella y tengan acceso a ella y adoptar medidas apropiadas, tales como la implantación de la enseñanza gratuita y la concesión de asistencia financiera en caso de necesidad».

Finalmente, la ley General de Educación, número 18437, aprobada en diciembre de 2008, extiende la obligatoriedad de la enseñanza a la educación media superior, y cierra, así, el proceso iniciado con la Constitución de 1967 y la ley de 1973. En su artículo 7, la ley de 2008 establece como «obligatoria la educación inicial para los niños y niñas de cuatro y cinco años de edad, la educación primaria y la educación media básica y superior», y señala que «a tales efectos, se asegurará la extensión del tiempo pedagógico y la actividad curricular a los alumnos de educación primaria y media básica».

Pese a que la obligatoriedad de la educación media fue establecida hace ya cuatro décadas, Uruguay no ha logrado, desde ese entonces, avances significativos —al menos en comparación con otros países de la región y con los países más desarrollados— con respecto al aumento de los niveles de finalización de la

<sup>1</sup> La Comisión de Inversión y Desarrollo Económico que lideró, a comienzos de los años sesenta, el Cr. Enrique Iglesias, responsable de la elaboración de sendos estudios sobre distintas áreas del desarrollo nacional, así como de los correspondientes planes de acción, entre ellos el dedicado a la educación.

educación media. Solamente 7 de cada 10 uruguayos que nacieron en 1973, cuando se extendió legalmente la obligatoriedad de la enseñanza a los primeros tres años de la educación media, han logrado completar este nivel; los tres restantes finalizaron a lo sumo la educación primaria. Entre los jóvenes que tenían de 18 a 20 años de edad en 2008 (por tanto, personas que ingresaron a la educación primaria entre 1994 y 1996, más de veinte años después de la aprobación de la ley de 1973), el porcentaje de finalización de la educación media básica seguía siendo bajo (69,3),<sup>2</sup> prácticamente el mismo valor que el observado décadas atrás.

Si bien obligatoriedad y universalización de la enseñanza no son conceptos equivalentes, cabe suponer que al definir un tramo de enseñanza como obligatorio los países están realizando una fuerte apuesta, para lograr el objetivo de que todas las personas accedan a dicho nivel y logren finalizarlo, a la vez que reciben en ese trayecto una educación de calidad. En ese sentido, se podría afirmar que el país aún no ha logrado alcanzar los objetivos propuestos hace casi cuarenta años en materia de acceso y egreso de la educación media básica. Más inquietante resulta constatar que la brecha que existía a comienzos de los años setenta del siglo pasado entre la realidad y los objetivos declarados en el marco legal no se ha reducido significativamente en las últimas cuatro décadas, o que, en todo caso, la disminución de ese gap ha sido modesta.

Los datos y el análisis que se presentan a continuación con respecto al fenómeno del abandono educativo (no solo en la enseñanza media, sino también en la primaria), buscan persuadir al lector acerca de la complejidad del tema. El abandono educativo (contracara de los bajos niveles de culminación de la educación media básica y media superior) no es un fenómeno nuevo en Uruguay y, mucho menos, de simples comprensión y abordaje.

Quien imagine que la causalidad de este fenómeno es atribuible a una única variable o a lo sumo a unos pocos factores (entre otros, los recursos destinados a la enseñanza, la formación de los docentes, la oferta curricular y la gestión educativa en todos sus niveles), y que las responsabilidades son imputables a un único actor o a lo sumo a unos pocos agentes, probablemente se esté equivocando y esté diseñando, en el mejor de los casos, respuestas parciales para abordar el tema.

Por su magnitud y por las múltiples causas que lo determinan, el abandono educativo se debe abordar desde múltiples políticas y diversas transformaciones, no solo desde las que refieren al campo de la educación. Basados en esa premisa, en las próximas páginas intentaremos analizar en forma exhaustiva algunas de la dimensiones del fenómeno, para aportar, como resultado del análisis, posibles pistas para enfrentar, en el mediano y en el largo plazo, ese objetivo tan anhelado por el sistema educativo nacional desde hace varias décadas: la universalización de la educación media, en tanto expresión del ejercicio pleno del derecho a la educación y condición necesaria para el logro de mayores niveles de desarrollo social.

## **La finalización de la educación media en Uruguay: avances lentos y modestos**

En el transcurso del siglo pasado, el sistema educativo uruguayo fue considerado como uno de los más desarrollados de América Latina, incluso en comparación,

<sup>2</sup> Ver gráfico 4.

en algunas dimensiones relevantes (aunque básicas en la actualidad, como el nivel de alfabetización de la población o la cobertura de la educación primaria), con los sistemas de los países más desarrollados.

A comienzos del siglo pasado, Uruguay ya había alcanzado altos niveles de cobertura en enseñanza primaria, en contraste con el panorama dado en los países de la región. Entre los censos de población de 1908 y 1963 la matrícula de educación primaria se multiplicó por cuatro, en tanto la población en edad escolar no llegó a duplicarse (de hecho, registró solamente un incremento de 83 %). En 1908, hace más de cien años, la matrícula de educación primaria representaba ya el 57 % de la población en edad escolar, un porcentaje excepcionalmente alto para la época y para la región. En 1963, la matrícula de educación primaria representaba el 122 % de la población en edad escolar, lo cual implica que el número de niños matriculados superaba ampliamente a la población en edad de asistir al nivel. Además, cabe consignar que más del 75 % de las personas que ingresaron al sistema educativo entre 1945 y 1954 —quienes hoy tienen aproximadamente entre 60 y 69 años de edad— logró culminar la educación primaria y más de un tercio, finalizar la educación media básica.

Este temprano desarrollo de la enseñanza formal, así como su rápida consolidación institucional y su expansión territorial, constituye, a la vez, un resultado o un efecto del crecimiento económico y del desarrollo del país desde el último cuarto del siglo XIX hasta fines de los años cincuenta del siglo XX, y una de sus principales causas o variables explicativas. En tal sentido, es necesario recordar que durante todo ese período el PIB per cápita de Uruguay fue similar al promedio de las economías europeas —entre ellas, algunas de las principales potencias económicas del mundo: Alemania, Francia y Reino Unido—, comparable al promedio de Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda, y significativamente mayor al promedio de los vecinos de la región (De Armas, 2009: 32 y 33). Tras este período (más precisamente hacia fines de los años cincuenta y comienzos de los sesenta), la economía uruguaya comenzó a mostrar signos de estancamiento, que eran, en cierto sentido, expresión de la crisis de un modelo de desarrollo que había sido exitoso hasta ese momento, al menos por sus resultados. A título de ilustración, cabe señalar que entre 1960 y 2004 la economía uruguaya registró una tasa anual de crecimiento claramente inferior al registro mundial (respectivamente, 1,9 % y 3,7 %), con el agravante de un elevado nivel de volatilidad de las tasas de crecimiento (Bértola y Bittencourt, 2005), reflejo de la sucesión o alternancia entre fases de marcado crecimiento y períodos recesivos, coronados por abruptas crisis (1982 y 2002). La trayectoria educativa del país —y, más en general, su trayectoria en términos sociales— no escapó al derrotero que siguió su economía.

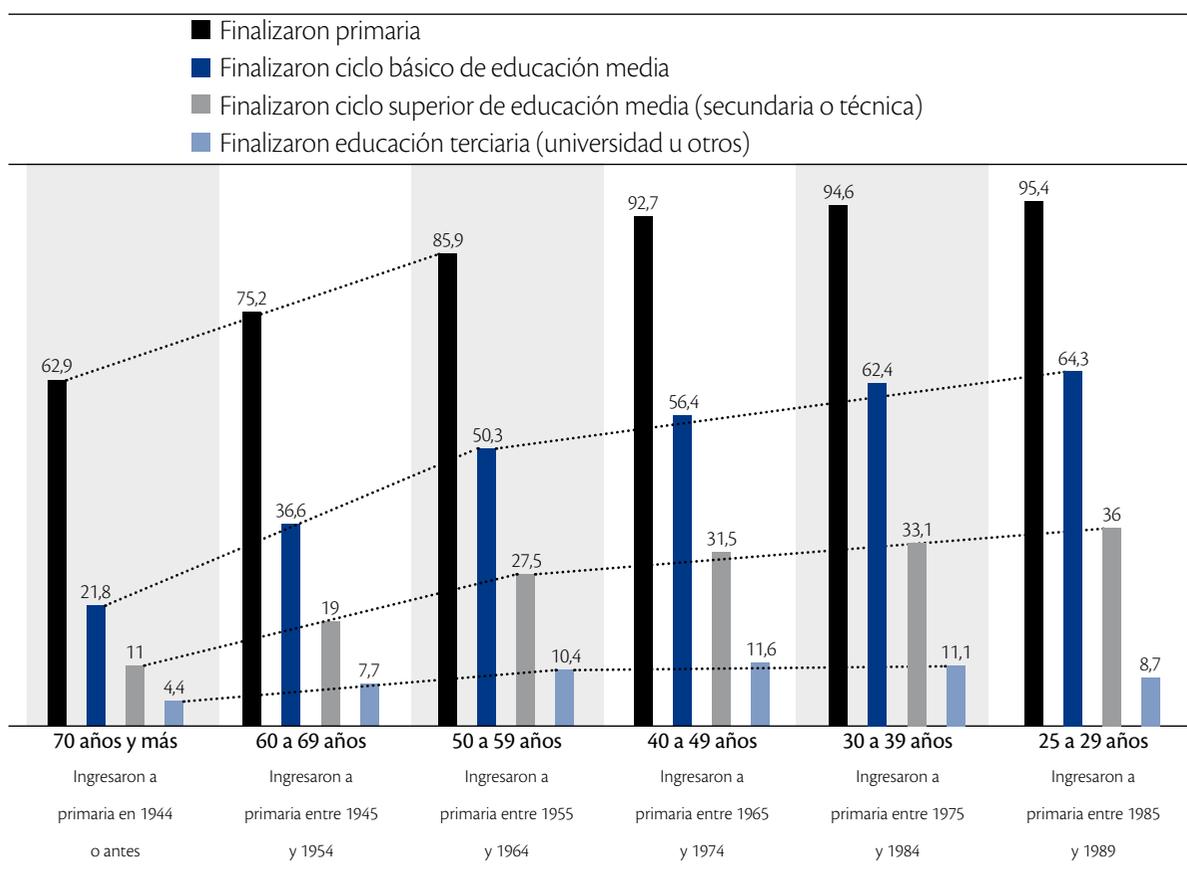
Al examinar la evolución de las tasas de egreso de la educación en el transcurso de las últimas cuatro o cinco décadas (en particular, las que corresponden a la enseñanza media básica y a la media superior), fácilmente se puede advertir una tendencia al estancamiento. Hasta fines de los años cincuenta del siglo pasado el país había logrado incrementar en forma sostenida el nivel educativo de su población. En ese período, se advierte una tendencia sostenida al aumento de los niveles de egreso en todos los subsistemas educativos.

Como se puede apreciar en el gráfico 1, si se compara a las personas que en 2008 tenían 70 o más años de edad (quienes habían ingresado al sistema educativo hasta 1944) con quienes tenían entre 50 y 59 años (quienes

ingresaron a la educación entre 1955 y 1964, tiempo en el que Uruguay comenzó a padecer los primeros síntomas de la crisis económica), fácilmente se puede observar la tendencia al aumento del nivel educativo de la población: la tasa de finalización de la educación primaria aumentó de 62,9 % a 85,9 %; la de media básica, de 21,8 % a 50,3 %; la de media superior, de 11 % a 27,5 %; la de terciaria, de 4,4 % a 10,4 %.

Tras ese período se inicia una larga fase, que llega hasta el presente, de modestos incrementos de las tasas de egreso en todos los subsistemas o niveles educativos. Así, en los últimos cuarenta o cincuenta años, Uruguay experimentó pequeños incrementos en las tasas de finalización de la educación media y superior o terciaria, en comparación con los países más desarrollados e incluso con los países de la región.

**Gráfico 1**  
**Personas de 25 o más años de edad en Uruguay, por tramos etarios**  
**y según el máximo nivel educativo alcanzado. Total del país. Año 2008.**  
**En porcentajes**



Fuente: elaboración propia, a partir de datos publicados en el *Anuario Educativo 2008* del Ministerio de Educación y Cultura del Uruguay.

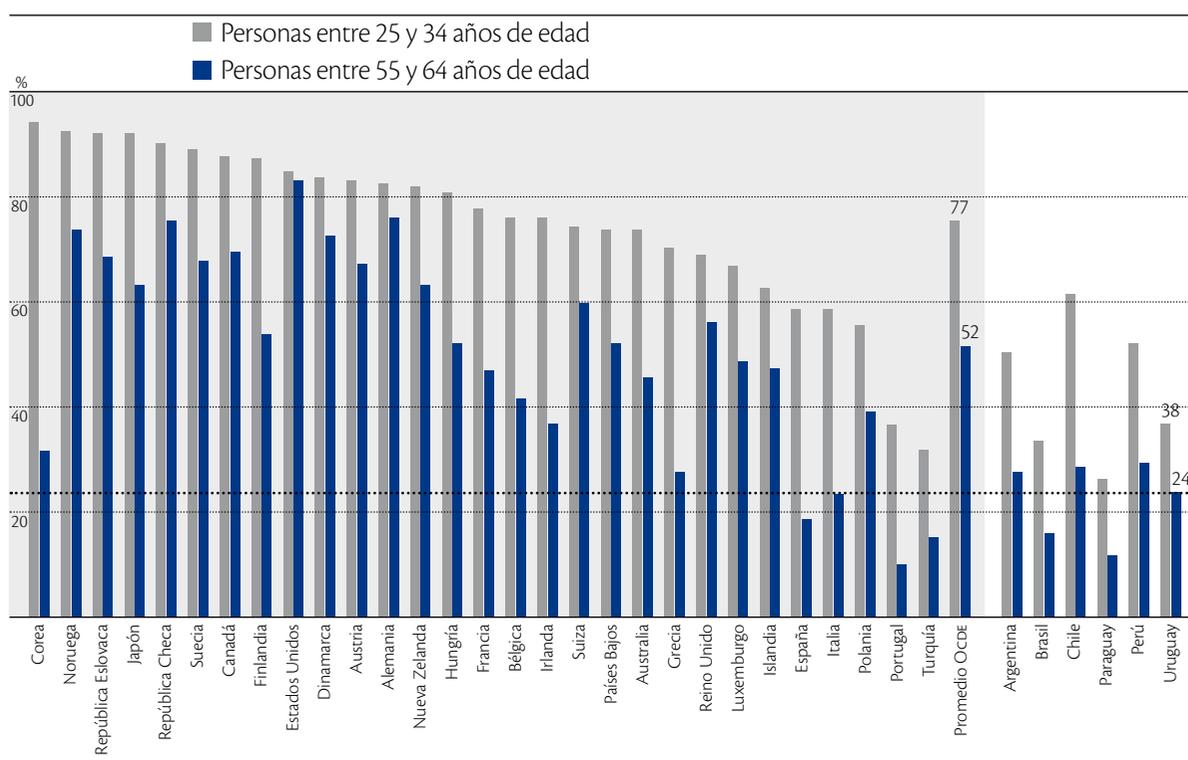
Los datos presentados permiten concluir que en el presente solo 36 de cada 100 jóvenes uruguayos de entre 25 y 29 años de edad han logrado completar la educación media superior, apenas 8,5 puntos más que la tasa registrada entre las personas de 50 a 59 años, la generación de sus padres, por así decirlo. Los datos

sugieren que Uruguay no ha logrado, en las últimas décadas, cumplir con uno de los objetivos que las sociedades suelen perseguir en el campo de la educación: lograr que sus generaciones más jóvenes alcancen un nivel de formación, y quizás de oportunidades, superior al de sus mayores.

Si se compara a Uruguay con otros países, con relación a la evolución de los niveles de finalización de la educación media durante las últimas décadas, se advierte, en forma clara, el estancamiento en los logros educativos que exhibe el país.

En el gráfico 2 se puede observar que durante las últimas décadas el crecimiento de la tasa de egreso de la educación media superior en España, Italia, Portugal, Grecia, Irlanda y Corea ha sido significativamente mayor que en Uruguay. También Argentina y Chile muestran un mayor grado de progreso que Uruguay. En suma, la evidencia indica que países que décadas atrás mostraban niveles de egreso de la educación media similares o levemente superiores a los de Uruguay, hoy exhiben tasas de egreso significativamente mayores a las del país.

**Gráfico 2**  
**Países seleccionados de la OCDE<sup>(1)</sup> y América del Sur por el porcentaje de población entre 25 y 64 años de edad que ha completado la educación media superior, agrupada por tramos de edad. Año 2003**



Fuente: OCDE (2006): *Education at a Glance 2005*, OCDE, París, tabla A1.2a, <<http://www.oecd.org>>. Nota: (1) Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Los datos de estos países corresponden a 2002.

Resulta más inquietante el panorama si se compara el desempeño de Uruguay con el de los países de la región, los que décadas atrás mostraban, en promedio, indicadores educativos claramente inferiores.

Según un estudio recientemente publicado por la CEPAL (CEPAL, 2008: 130), en 1990 el 32 % de los jóvenes uruguayos de 20 a 24 años de edad había logrado culminar

la educación media superior, lo que ubicaba al país en los primeros puestos de la región, detrás de Chile y Argentina. Al año 2006 este indicador apenas había crecido a 39 %. En ese período, en cambio, varios países de la región lograron incrementar en forma significativa los niveles de finalización de la educación media superior: Chile, Argentina e incluso Brasil. En consecuencia, entre 1990 y 2006 Uruguay descendió del cuarto al décimo puesto dentro de la región, con respecto a la tasa de egreso o graduación de la educación media superior.

Si se compara a Uruguay con los países de «desarrollo humano alto» (PNUD, 2010)<sup>3</sup> de la región, respecto a la evolución en las últimas dos décadas de los niveles de egreso o finalización de los subsistemas de educación primaria, media básica y media superior, se advierte, una vez más, la tendencia al estancamiento reseñada y el nudo crítico que el país enfrenta en la educación media.

En 2005, Uruguay se ubicaba en el tercer puesto entre los países con mayor nivel de graduación de la educación primaria (96 %), apenas superado en unos puntos por Argentina (98 %) y Chile (99 %). Al avanzar hacia la educación media básica, Uruguay baja al séptimo puesto, con una tasa de egreso del 71 % (un punto menos que el promedio registrado dentro de este grupo de países y 25 menos que el valor registrado en Chile). Al ordenar a los países por el porcentaje de jóvenes que culminaron la educación media superior a mediados de la década pasada, Uruguay cae al último puesto, con una tasa de egreso del 39 % (16 puntos inferior al promedio de la región y casi la mitad del valor registrado en Chile).

Dicho en forma más gráfica, en las últimas décadas, de cada 100 niños y niñas que fueron ingresando año a año al sistema educativo, 96 lograron finalizar los seis años de educación primaria, solo 71 consiguieron culminar la educación media básica (alcanzaron tres años más de escolaridad) y apenas 39 completaron la educación media superior (doce años de escolaridad).

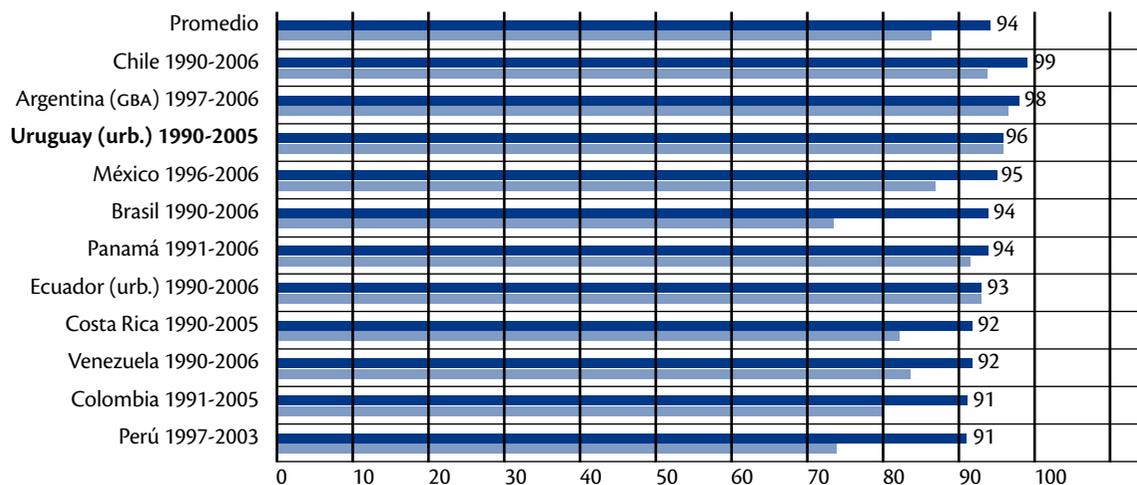
<sup>3</sup> Once, sin considerar a Cuba, país que, por otra parte, muestra indicadores de egreso en la educación media más altos que Uruguay.

### Gráfico 3

#### Egreso en los distintos niveles de educación preterciaria en países seleccionados de América Latina y del Caribe de desarrollo humano alto <sup>(i)</sup>. Alrededor de 1990 y 2006. En porcentajes <sup>(ii)</sup>

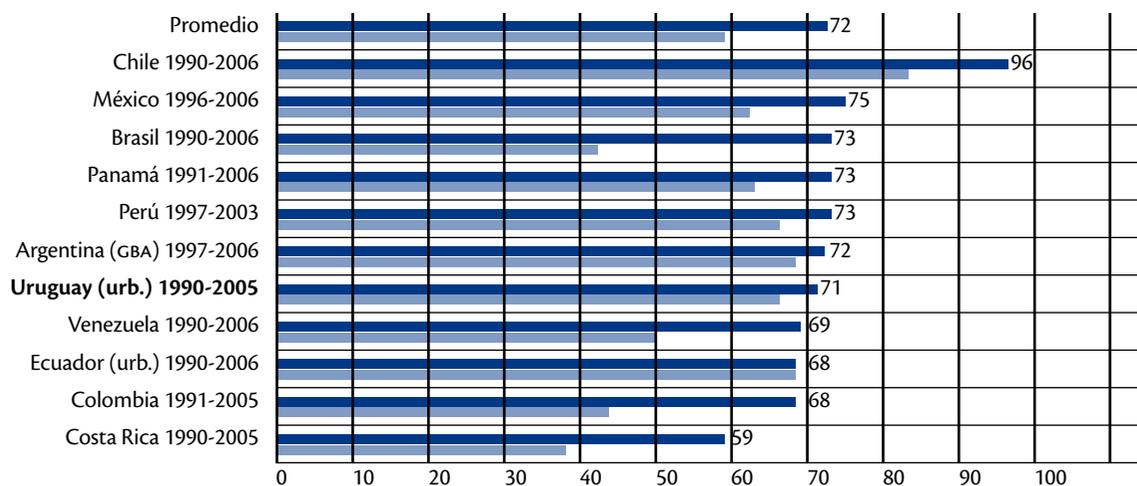
##### Culminación de la educación primaria (jóvenes de 15 a 19 años)

- Primaria alrededor de 2006
- Primaria alrededor de 1990



##### Culminación de la educación secundaria básica (jóvenes de 20 a 24 años)

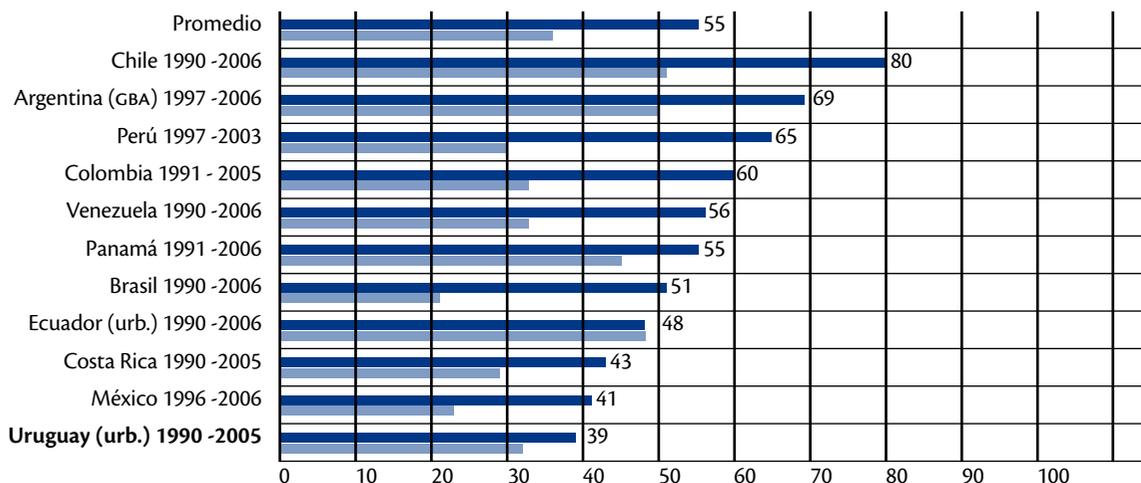
- Secundaria básica alrededor de 2006
- Secundaria básica alrededor de 1990



Notas: (i) Países así clasificados para el año 2009 por el índice de desarrollo humano de PNUD; ver: PNUD (2010): *Informe sobre desarrollo humano 2009. Superando barreras: movilidad y desarrollo humano*, Grupo Mundi Prensa, Nueva York, pp. 157-158. (ii) Países ordenados de mayor a menor valor en 2006 o circa.

### Culminación de la educación secundaria superior (jóvenes de 20 a 24 años)

- Secundaria superior alrededor de 2006
- Secundaria superior alrededor de 1990



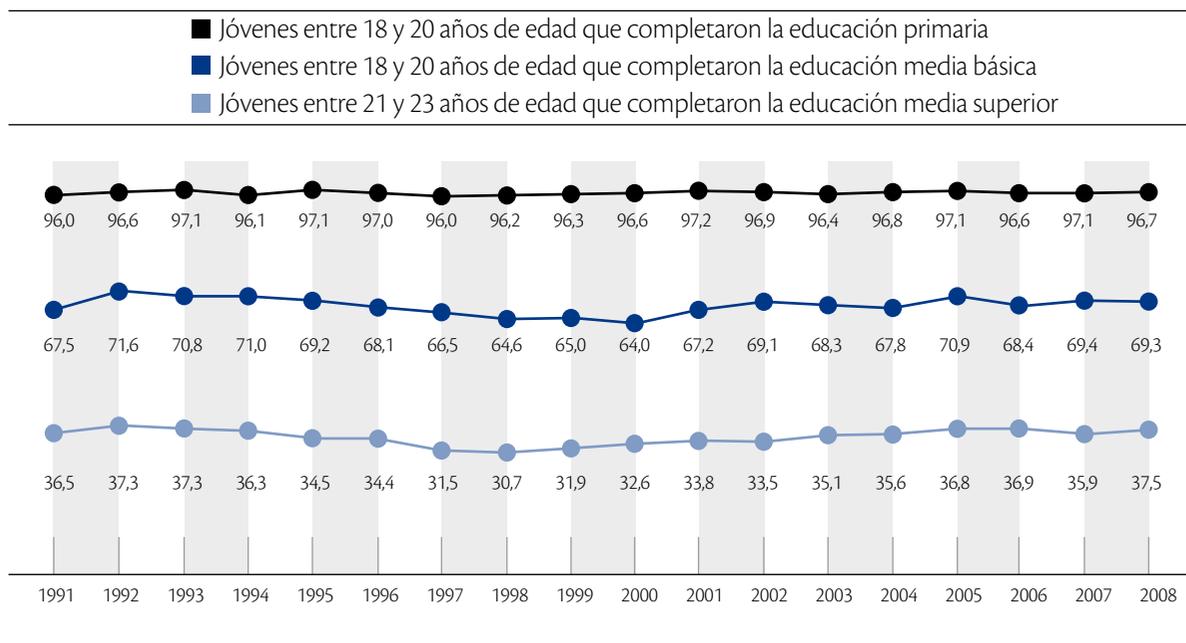
Fuente: CEPAL/AECID/SEGIB/OI: *Juventud y cohesión social en Iberoamérica. Un modelo para armar*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, octubre de 2008, pp. 125 y 130. Notas: (i) Países así clasificados para el año 2009 por el índice de desarrollo humano de PNUD; ver: PNUD (2010): *Informe sobre desarrollo humano 2009. Superando barreras: movilidad y desarrollo humano*, Grupo Mundi Prensa, Nueva York, pp. 157-158. (ii) Países ordenados de mayor a menor valor en 2006 o circa.

Si en el presente finalizar la educación media constituye lo que representaba medio siglo atrás la culminación de la escuela primaria (un pasaporte a la ciudadanía) y, a su vez, completar doce años de escolaridad de calidad —doce años poseducación inicial— conforma la principal meta a lograr, entonces corresponde concluir que Uruguay aún tiene un largo trecho por recorrer: mientras 8 de cada 10 jóvenes en los países desarrollados logran ese objetivo y casi 6 de cada 10 en los países más desarrollados de la región alcanzan esa meta, solo 4 de cada 10 logran ese umbral en Uruguay, relación que, además, ha permanecido prácticamente inmóvil en los últimos veinte años.

Al examinar la evolución de las tasas de egreso de los distintos ciclos educativos entre 1991 y 2008 en Uruguay, se consolida la imagen de estancamiento que surge de la comparación con el resto de los países de la región. Como se señala en el gráfico 4, en casi dos décadas prácticamente no se ha modificado el porcentaje de jóvenes que han logrado finalizar el ciclo básico de educación media (67,5 % en 1991 y 69,3 % en 2008) y la educación media superior (36,5 % y 37,5 %, respectivamente).

## Gráfico 4

### Porcentaje de jóvenes que egresaron de enseñanza primaria, del ciclo básico y de enseñanza media. Años 1991 a 2008



Fuente: Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), basado en la Encuesta Continua de Hogares (ECH) del Instituto Nacional de Estadística (INE).

El análisis de la información disponible permite concluir que en los últimos veinte años el sistema educativo uruguayo no ha logrado aumentar en forma significativa los niveles de egreso de la educación media, pese a los esfuerzos realizados por las sucesivas administraciones de gobierno: reformas curriculares, institucionales y, recientemente, legales, así como el incremento tendencial del gasto público en educación.

Ante este panorama de relativo estancamiento, surge como una señal alentadora la presencia de una tendencia moderada, pero sostenida en el tiempo, al aumento de las tasas de egreso: entre 1998 y 2008, de 64,6 % a 69,3 % en media básica y de 30,7 % a 37,5 % en media superior.<sup>4</sup>

4 Vale la pena detenerse en el comportamiento de las tasas de egreso del ciclo básico entre 1997 y 2008, ya que según las edades de las cohortes sobre las que se tomó la información (jóvenes que tenían entre 18 y 20 años en cada uno de los años calendario comprendidos en dicho período), estas habrían ingresado al ciclo básico —considerando 12 años de edad como la edad teórica de ingreso— entre 1989 y 2002, lo que permitiría aproximarse a una evaluación sobre el impacto de las políticas desplegadas en esos años en el egreso de la educación media básica. El promedio simple entre los porcentajes registrados en las cohortes que ingresaron en la primera mitad de los años noventa es de 65,4; el promedio entre las cohortes que ingresaron en el segundo lustro de esa década es de 68,9; el promedio entre las cohortes que ingresaron desde 1999 a 2002 es 69,4.

## Algunas posibles explicaciones sobre el estancamiento. ¿Qué dice la historia?

Como se intentó consignar en el capítulo anterior, el progreso modesto y lento que ha experimentado Uruguay con relación a los niveles de finalización de la educación media no se remonta solo a las últimas décadas; por el contrario, se verifica desde fines de los años cincuenta del siglo pasado. Este hallazgo debería contribuir a situar el debate sobre las causas del fenómeno en justos términos, para evitar las explicaciones unidimensionales y simplificadoras, así como la atribución de responsabilidades a unos pocos actores.

La evidencia deja en claro que se trata de un problema de larga data, de un fenómeno casi estructural que ha trascendido coyunturas particulares y agendas de política educativa diferentes. Sin pretender caer en otra posición que podría resultar también simplista, y aun en cierta medida inmovilizadora —la «responsabilidad es de todos»—, parece claro que son varios los factores que han impedido al país mejorar, generación tras generación, la formación de sus ciudadanos.

Para intentar aproximarse a una posible explicación, resulta de utilidad reflexionar acerca del alcance conceptual del derecho a la educación. En esa línea, el ejercicio del derecho a la educación supone los siguientes pasos:

- 1) acceder sin barreras o restricciones a la enseñanza;
- 2) poder desarrollar en el proceso educativo un conjunto de capacidades, conocimientos y aptitudes socialmente valoradas («aprender»);
- 3) ser parte activa de un proceso educativo que estimule a los agentes involucrados;
- 4) permanecer y progresar en los sucesivos ciclos educativos que la sociedad ha definido como socialmente valiosos y, por ende, deseables para todos;
- 5) finalizar la educación formal en condiciones que permitan acceder a oportunidades de desarrollo.

Lograr que todos los niños en edad de ingresar a la educación formal básica puedan, en sus respectivos trayectos o itinerarios, ejercer el derecho a la educación, así definido, supone el concurso armónico de varios factores:

- 1) un marco legal e institucional que proteja y propicie el ejercicio del derecho a la educación;
- 2) recursos económicos —fundamentalmente, presupuesto público— suficientes para el desarrollo de las políticas educativas y la implementación de servicios públicos —en tanto bien público— de enseñanza;
- 3) políticas de calidad, tanto en contenidos como en el proceso de formulación, implementación, seguimiento y evaluación de la política pública;
- 4) propuestas curriculares adecuadas a las características, las expectativas y los intereses de los actores involucrados en el proceso educativo, especialmente los estudiantes;
- 5) centros educativos con capacidad para definir y desarrollar proyectos colectivos;
- 6) docentes formados, estimulados y adecuadamente remunerados.

La referencia a estos complejos factores pretende prevenir de la tentación de explicar los magros resultados educativos según una única o pocas variables: el desempeño de los docentes, la magnitud y composición del presupuesto educativo (los salarios docentes), la calidad y la pertinencia del currículum, el grado de compromiso de las familias con la educación, etcétera. Por el contrario, solo será posible una mejor comprensión de las causas que determinan la realidad del sistema educativo uruguayo, si se apela a una mirada sistémica (sobre todo el sistema educativo y no solo sobre el ciclo medio), multidimensional e histórica.

En ese marco conceptual, es necesario examinar con atención el comportamiento de algunas variables que han sido claves desde comienzos del siglo pasado hasta el presente. El gráfico 5 muestra la evolución de tres de esas variables:

- 1) el porcentaje que representa la matrícula de educación secundaria pública en la población total del país,
- 2) el número de liceos públicos;
- 3) el gasto público en dicho subsistema medido como porcentaje del PIB.

La evolución de la primera variable permite, de algún modo, establecer qué esfuerzo debería haber realizado la sociedad uruguaya a lo largo de este período histórico para mantener constante el nivel de inversión en la educación secundaria pública. La evolución de las otras dos variables indica, precisamente, en qué medida el Estado fue ajustando la prioridad macroeconómica de la inversión en la educación secundaria pública a la evolución de la población a cubrir y en qué grado fue expandiendo su infraestructura.

La información presentada, más allá de la falta de registros para algunos años, permite identificar, *grosso modo*, tres grandes etapas. La primera, que va hasta fines de los años cuarenta del siglo pasado, se caracteriza por un aumento de la inversión pública destinada a la educación secundaria pública y un incremento de la infraestructura (la cantidad de liceos oficiales creados en el período), relativamente acordes a la expansión de la matrícula.

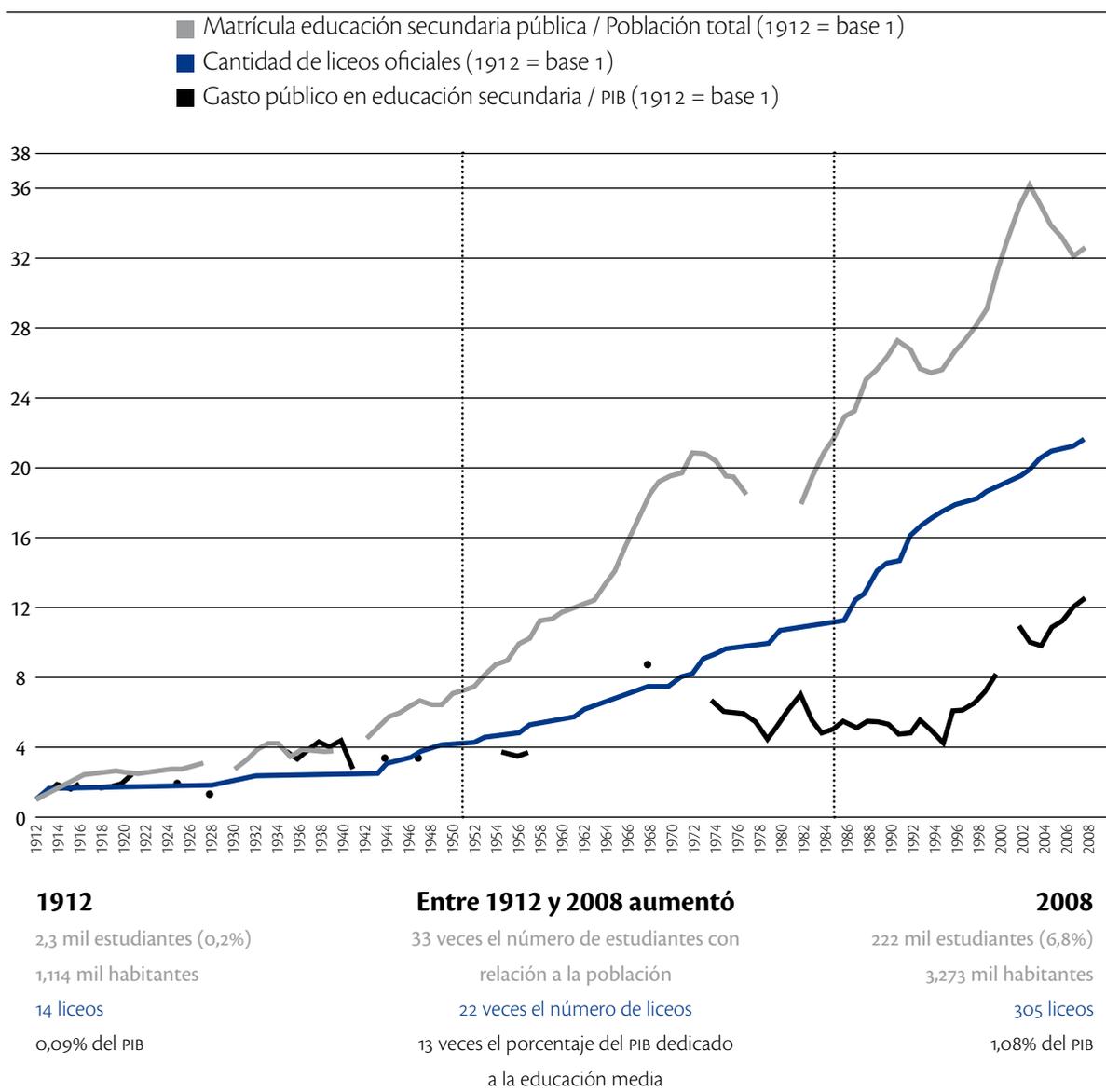
La segunda etapa, comprendida entre los años cincuenta y la primera mitad de los ochenta del siglo pasado, muestra un significativo crecimiento de la matrícula, un menor incremento en la cantidad de liceos y un relativo estancamiento de la inversión dedicada al subsistema, medida como porcentaje del PIB, lo que determinó un ensanchamiento de la brecha entre estas tres variables. En 1950, la matrícula del subsistema público de educación secundaria ascendía a 29.000 alumnos, en tanto existían 57 liceos oficiales y un nivel de gasto en el subsistema que rondaba el 0,3 % del PIB (valor de 1947). En 1984, la matrícula superaba los 126.000 estudiantes (4.3 veces más que 1950) y la cantidad de liceos oficiales ascendía a 153 (2.7 veces más que en 1950), en tanto el presupuesto destinado a la educación secundaria pública apenas rondaba el 0,42 % del PIB (solo una décima más que en 1947).

La tercera etapa, que va desde la restauración democrática en 1985 hasta el presente, se caracteriza por un fuerte aumento en los niveles de inversión pública en educación, particularmente en los últimos cinco años. Entre 1985 y 2008 la matrícula pública de educación secundaria pasó de 132.000 alumnos a 222.000 (un crecimiento acumulado del 68 %), en tanto la cantidad de liceos oficiales se duplicó (superó los 300 en 2008) y el presupuesto destinado al subsistema se multiplicó por 2.5 (de 0,44 % a 1,08 % del PIB). Pese a estos incrementos, aún no se ha logrado

reducir totalmente la brecha que se abrió desde los años cincuenta a los ochenta del siglo pasado entre la matrícula pública de educación secundaria y la inversión destinada al subsistema.

Al examinar los casi cien años que van de 1912 a 2008, es posible extraer la siguiente conclusión: mientras el peso poblacional de la matrícula pública de educación secundaria se multiplicó por 33 (de 0,2 % a 6,8 %), el número de liceos oficiales lo hizo por 22 y la inversión estatal destinada al subsistema, medida como porcentaje del PIB, por 11 (de 0,09 % a 1,08 %).

**Gráfico 5**  
**Matrícula de educación secundaria pública como porcentaje de la población total del país, cantidad de liceos oficiales y gasto público en educación secundaria como porcentaje del PIB. Serie 1912-2008**



Fuente: elaboración propia a partir de: a) información sobre matrícula y número de liceos aportada por el Consejo de Educación Secundaria (2008), *Historia de la educación secundaria 1935-2008*, CES, Montevideo; b) información sobre población extraída del INE; c) información sobre gasto público aportada por la Unidad Multidisciplinaria de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

De la información presentada no debería deducirse, como conclusión mecánica, que la prioridad macroeconómica de la inversión pública en educación secundaria debiera triplicarse para ser acorde al crecimiento que ha tenido en el último siglo el peso poblacional de la matrícula del subsistema. Si así fuera, el gasto público educativo total alcanzaría valores que ni siquiera se observan, en promedio, en los países de la OCDE. Es necesario tener en cuenta que a medida que un sistema educativo se va masificando, se producen ciertas economías de escala y se maximiza el rendimiento de los recursos disponibles, tanto presupuestales como de infraestructura. No obstante lo señalado, parece claro que el crecimiento en la inversión destinada a la educación secundaria pública no fue acorde al aumento de la matrícula.

El rezago de la inversión en educación media resulta aún más notorio si se analiza la evolución de la inversión pública y de la matrícula en educación primaria. Como se puede apreciar en el cuadro 1, entre la segunda década del siglo xx y la primera mitad del pasado decenio, el porcentaje que representa el alumnado de las escuelas públicas en la población del país pasó de 8,73 a 11,89, en tanto la participación en el PIB de la inversión pública en educación primaria pasó de 0,53 a 1,23.

Mientras el peso poblacional de la matrícula de los subsistemas de educación pública preescolar y primaria se multiplicó por 1,36, la participación en el PIB del gasto público asignado al subsistema lo hizo por 2,34. La educación primaria, que ya había alcanzado a comienzos del siglo pasado niveles de cobertura muy elevados con relación a la población, desde ese entonces registró un crecimiento de la inversión pública que permitió acompañar, e incluso superar, el aumento de la matrícula; un incremento matricular claramente inferior al que se verificó en la educación secundaria, en la medida que el proceso de expansión de la escuela pública se inició varias décadas antes que el de la enseñanza media.

**Cuadro 1**  
**Evolución del peso de la matrícula de educación preescolar y educación primaria pública en la población del país, y de la prioridad macroeconómica (% del PIB) del gasto público en estos niveles de enseñanza en Uruguay. Serie 1912-2008. Promedios para períodos temporales señalados**

	<b>1912</b>	1920	1930	<b>1940</b>	1950	1960	1970	1980	1990	<b>2000</b>	<b>2008</b>
	<b>1919</b>	1929	1939	<b>1949</b>	1959	1969	1979	1989	1999	<b>2004</b>	
Matrícula como porcentaje de la población del país	<b>8,73</b>	9,24	10,35	<b>10,32</b>	11,11	12,34	11,08	11,35	11,11	<b>11,89</b>	<b>11,49</b>
Gasto público como % del PIB	<b>0,53</b>	0,72	0,93	<b>0,85</b>	—	1,39	1,08	1,00	0,89	<b>1,23</b>	<b>1,61</b>
Evolución / población (1912-1919 = base 100)	<b>100</b>	106	119	<b>118</b>	127	141	127	130	127	<b>136</b>	<b>132</b>
Gasto público / PIB (1912-1919 = base 100)	<b>100</b>	136	176	<b>162</b>	—	265	205	191	169	<b>234</b>	<b>306</b>

Fuente: elaboración propia a partir de información sobre matrícula del INE (2002): *Variables del siglo xx, educación y capacitación*, INE, Montevideo, p. 3, datos sobre población del INE y datos sobre gasto público social aportados por el Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de la República.

A comienzos del siglo pasado la educación secundaria era, de hecho, un nivel reservado a una muy reducida élite: poco más de 2000 estudiantes (solamente el 0,2 % de la población total del país). Durante la primera mitad del siglo pasado, cuando la educación secundaria estaba reservada a un escaso grupo de la población (a diferencia de la educación primaria, que avanzaba hacia su universalización), el esfuerzo macroeconómico que el Estado realizaba en el subsistema, así como la infraestructura en la que se expresaba, era más que suficiente. El paradigma de educación secundaria que el sistema planteaba —básicamente enseñanza general, propedéutica para los estudios universitarios y de muy alto nivel académico— era acorde al perfil, las expectativas y los intereses de ese reducido núcleo de población que llegaba a matricularse en los liceos. Es en ese período, y aun hasta comienzos de los años sesenta del siglo pasado, que se advierte un crecimiento significativo en los niveles de graduación de la enseñanza primaria, así como también de la educación media superior y de la terciaria.

A partir de la primera ola de masificación de la enseñanza secundaria, y de la educación media en general, acontecida entre los años cuarenta y sesenta del siglo pasado, se sumaron a este nivel las capas medias de la sociedad. En ese mismo período el país presentó los primeros signos de estancamiento económico, crisis social y, finalmente, crisis política. En ese contexto, la educación uruguaya comenzó a mostrar ciertas dificultades para adaptarse al nuevo escenario. La segunda ola de masificación de la enseñanza secundaria, acaecida en los años ochenta y noventa, cuando se incorporaron al subsistema los sectores de bajos ingresos, hizo aún más evidente las dificultades de la enseñanza media para adaptarse a la ampliación del acceso.

En el presente, prácticamente todos los niños logran acceder a la educación media (el 96 % de ellos finaliza la escuela primaria, aunque en muchos casos con experiencias de repetición y rezago) y casi 9 de cada 10 aprueban al menos un año del ciclo básico, pero solo 4 de cada 10 completan la educación media.

Un aspecto que eventualmente podría representar una «ventana de oportunidades» para la enseñanza media en los próximos años, a fin de expandir en forma significativa los niveles de egreso, es la menor demanda que el sistema enfrentaría debido a la reducción de los nacimientos que se viene registrando en el país durante los últimos quince años. Uruguay ha experimentado en este período una disminución del número de nacimientos, lo que paulatinamente ha tendido a reducir el tamaño de las cohortes y, por ende, el número de alumnos que anualmente ingresan al sistema educativo. A mediados de la década del noventa se registraban aproximadamente 58.000 nacimientos al año, al año 2000 esta cifra descendió a 52.000 y actualmente se encuentra en 48.000. Esta tendencia da cuenta de transformaciones profundas que impactaron o impactarán, en forma gradual, la magnitud de las cohortes que ingresan año a año al sistema educativo. Esta reducción del número total de nacimientos ya ha producido su impacto en los subsistemas de educación inicial y primaria (a partir de 2001 en inicial y de 2007 en primaria), pero aún no ha alcanzado a las edades correspondientes a educación media.

Las proyecciones de población realizadas por el INE permiten pronosticar que el efecto acumulado de la reducción del número de nacimientos impactará en la educación media a partir del año 2012; disminución que se prolongará por lo menos hasta 2020. Según estos pronósticos la cohorte de adolescentes de 12 a 17 años que en

2010 es de aproximadamente 327.000 personas, en 2015 será de aproximadamente 309.000 y 287.000 en 2020 (unos 40.000 adolescentes menos que en 2010).

En la educación primaria, la reducción de las cohortes opera en un marco de universalización del nivel, en tanto en la educación media la disminución opera y habrá de operar en un subsistema educativo que todavía no ha logrado la universalización. Aun así, el menor número de ingresos a la educación media podría representar, de facto, una oportunidad para lograr ampliar el acceso, así como el egreso a este subsistema. De hecho, si el PIB continúa creciendo como lo viene haciendo desde 2004 y si se mantiene el nivel de prioridad macroeconómica (participación en el PIB) que alcanzó la inversión pública en educación media en 2009 (tras cinco años de aumento significativo), la reducción de las cohortes que irán ingresando al subsistema en los próximos años habrá de producir un incremento relativamente importante en la inversión anual por alumno (De Armas, 2008: 38-40). Por cierto, estas tendencias podrán ser efectivamente aprovechadas como oportunidades si se continúan impulsando políticas orientadas a transformar aspectos medulares de la propuesta de educación media.

La efectiva universalización de la educación media (no solo del acceso al sistema, sino de la permanencia y del egreso con aprendizajes significativos) parece ser una de las principales asignaturas pendientes —sino la más importante— que el sistema educativo uruguayo debe sortear; una asignatura que el Estado y el país no han logrado superar, como sí pudieron hacerlo algunos contados países latinoamericanos y los países menos desarrollados de Europa, que a mediados del siglo pasado partían de una posición similar a la de Uruguay.

## Las disparidades en los logros

### *Disparidades en el egreso*

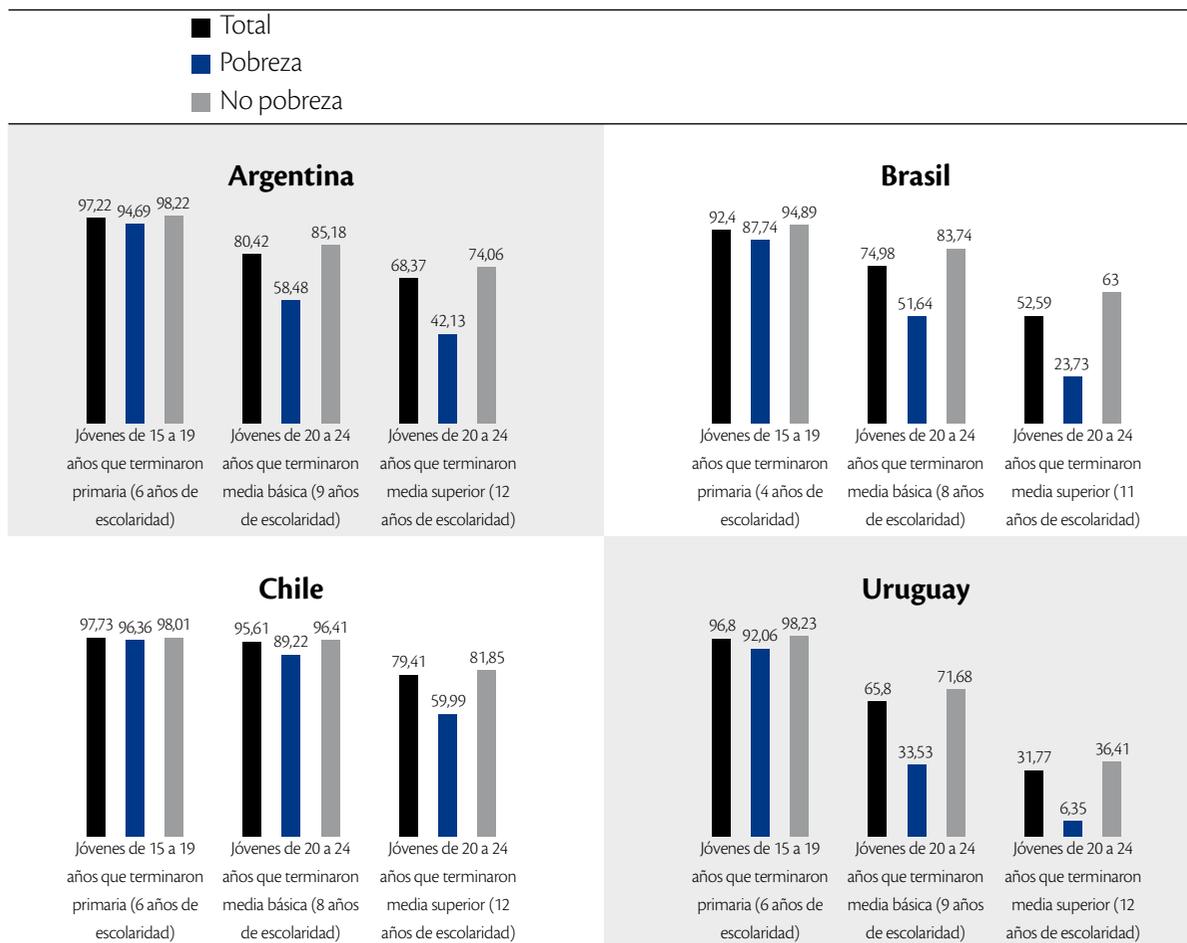
Las disparidades en los logros educativos entre adolescentes y jóvenes que pertenecen a distintos estratos económicos constituyen una de las expresiones más visibles de la inequidad educativa en Uruguay.

En perspectiva, la situación de Uruguay, comparada con la de otros países de la región, resulta preocupante, al igual que los indicadores de egreso. Pese a ser uno de los países menos inequitativos de la región respecto a la distribución del ingreso (en la región más inequitativa del orbe, vale aclarar), Uruguay exhibe brechas muy amplias en los logros educativos entre adolescentes y jóvenes que viven en situación de pobreza y quienes no enfrentan esa situación.

Como se puede apreciar en el gráfico 6, la tasa de finalización de la educación media básica entre los jóvenes uruguayos en situación de pobreza es menos que la mitad de la registrada entre quienes no se hallan en esa condición: 33,5 % y 71,7 %, respectivamente. Esta brecha se amplía en forma significativa en la educación media superior: la graduación de este nivel es casi seis veces mayor entre los jóvenes que no viven en situación de pobreza que entre quienes sí padecen dicha condición: 36,4 % y 6,4 %, respectivamente. Las distancias entre quienes viven en situación de pobreza y quienes no padecen dicha condición son considerablemente mayores en Uruguay que en Chile, Argentina y Brasil, lo cual resulta llamativo, ya que estos últimos presentan niveles de desigualdad en la distribución de la renta ostensiblemente mayores a los de Uruguay.

Por último, resulta especialmente preocupante constatar que los jóvenes chilenos y argentinos que viven en situación de pobreza culminan la educación media superior en mayor medida que los uruguayos que no viven en situación de pobreza: 60 %, 42 % y 36 %, respectivamente (gráfico 6).

**Gráfico 6**  
**Tasas de egreso en enseñanza preterciaria por nivel educativo y condición de pobreza en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. Año 2006/2007. En porcentajes**



Fuente: CEPAL y UNICEF, a partir de procesamientos de microdatos de las encuestas de los países.

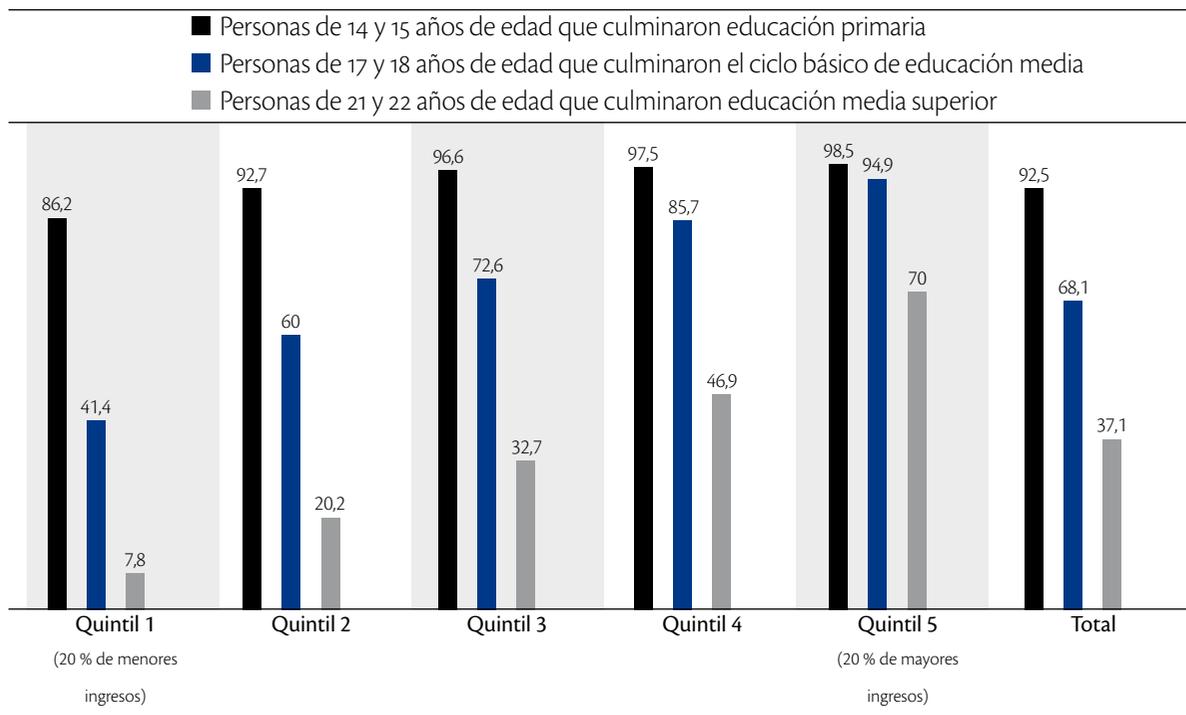
Las diferencias en los logros educativos no solo se advierten entre quienes viven en situación de pobreza y quienes no se hallan en esta situación; también se observan entre los estratos medios y los sectores de mayores ingresos.

Prácticamente todos los jóvenes que pertenecen al quintil de mayores ingresos han finalizado la educación media básica. En tanto, entre quienes pertenecen al quintil más pobre de la población casi 6 de cada 10 no han logrado completar el nivel. Asimismo, mientras en el quintil de mayores ingresos 7 de cada 10 jóvenes finalizaron la educación media superior (13 puntos menos que el promedio de los países de la OCDE en 2006), en el quintil más pobre apenas el 7,8 % (un valor similar al que se registra entre quienes viven en situación de pobreza) alcanzó esta meta. En otras palabras, la probabilidad de completar la educación media y, por ende, de

estar en condiciones formales de acceder la enseñanza terciaria, es diez veces mayor entre los jóvenes que pertenecen al quintil de mayores ingresos, que entre quienes pertenecen al quintil más pobre.

### Gráfico 7

#### Tasas de egreso por ciclo educativo en Uruguay, según el quintil de ingreso al que pertenecen las personas. Año 2008. Total del país

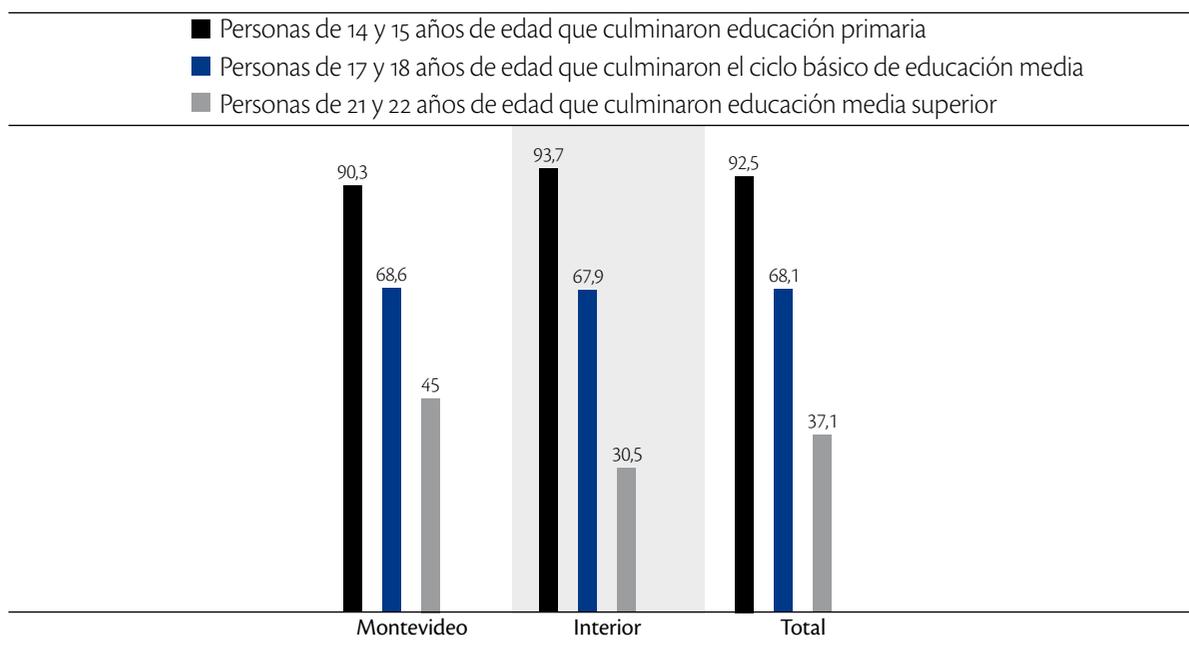


Fuente: Anuario Educativo 2008, Ministerio de Educación y Cultura de Uruguay.

Al comparar los niveles de finalización de la educación media de los jóvenes que residen en Montevideo y los que residen en el interior del país, se observan diferencias muy significativas en el segundo ciclo. Mientras el 45 % de los jóvenes de Montevideo completa la educación media (una tasa baja, en comparación con las de otros países de la región), solo el 30,5 % de los del interior alcanza este nivel. La expansión real de la educación terciaria en todo el país, pero especialmente en los departamentos del interior, encuentra aquí su mayor obstáculo. Aunque se descentralice en el territorio la oferta pública de educación terciaria, superior o universitaria, difícilmente se podrán lograr resultados ambiciosos, si antes no aumenta en forma significativa el egreso de la educación media superior, máxime si se tiene en cuenta que solo 1 de cada 3 jóvenes en el interior del país alcanza ese umbral.

### Gráfico 8

#### Tasas de egreso por ciclo educativo en Uruguay según área geográfica en la que residen las personas. Año 2008. Total del país



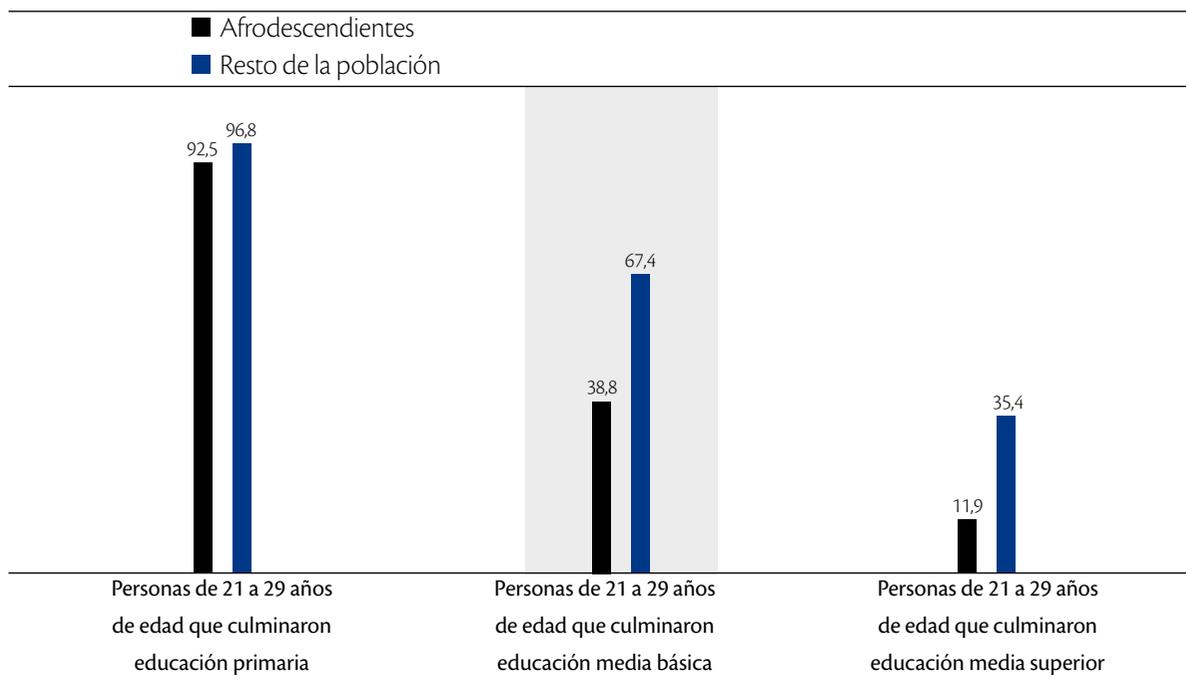
Fuente: *Anuario Educativo 2008*, Ministerio de Educación y Cultura de Uruguay.

Además de las inequidades socioeconómicas y territoriales que subsisten en el país, es posible identificar en Uruguay, como en muchos otros países de la región y el mundo, importantes disparidades entre grupos raciales y/o étnicos.

En el gráfico 9 se puede apreciar que en 2009 solo el 38,8 % de los jóvenes afrodescendientes de entre 21 y 29 años de edad manifestaba que había culminado el ciclo básico de educación media, frente al 67,4 % registrado en el resto de la población en dicho tramo de edad. Asimismo, solo el 11,9 % de los jóvenes afrodescendientes de entre 21 y 29 años de edad ha completado la educación media superior, frente al 35,4 % registrado en el resto de la población en este tramo de edad.

## Gráfico 9

### Tasas de egreso por ciclo educativo en Uruguay entre personas de 21 a 29 años de edad, según ascendencia racial principal expresada. Año 2009. Total del país



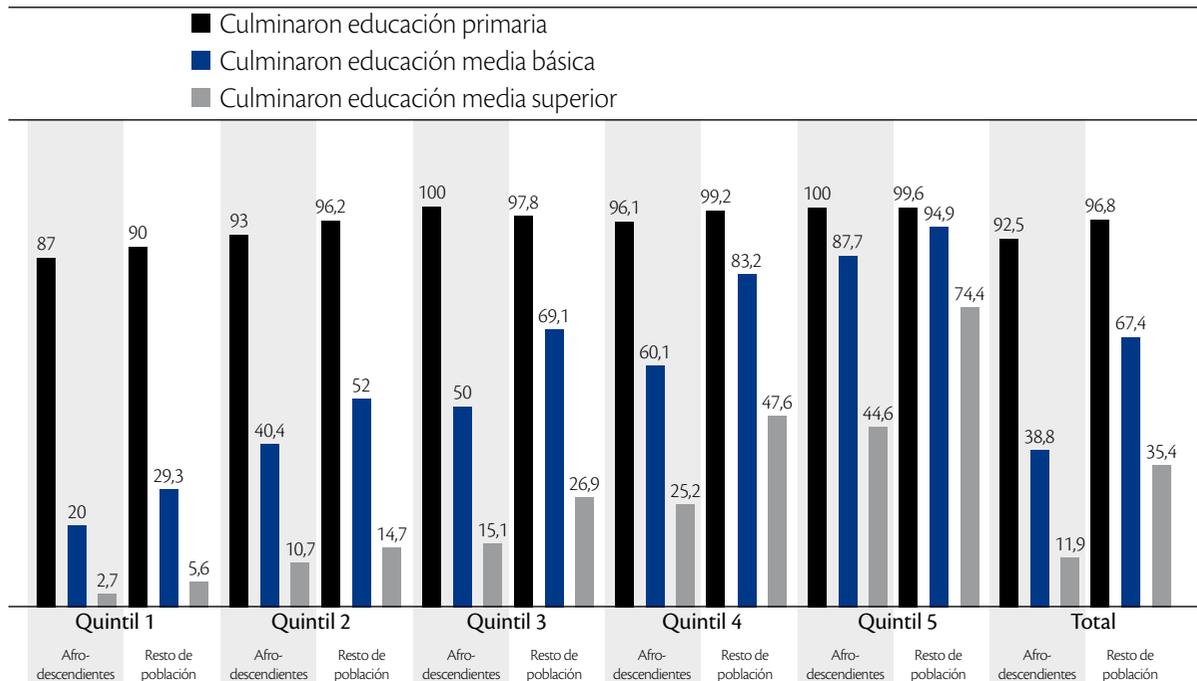
Fuente: elaboración propia, a partir de los microdatos de la ECH del INE.

Al controlar las disparidades por raza según el nivel socioeconómico de los jóvenes (es decir, al mantener «controlada» la variable ingreso), se observa claramente que en Uruguay los jóvenes afrodescendientes enfrentan mayores dificultades que el resto de la población juvenil para permanecer y progresar dentro del sistema educativo. Dicho en forma más contundente: independientemente del nivel socioeconómico de las personas, aquellos que son o manifiestan ser afrodescendientes abandonan en mayor medida el sistema educativo, lo que se traduce en menores tasas de finalización o egreso en cada uno de los subsistemas o niveles de enseñanza: primaria, media básica y media superior.

El gráfico 10 muestra que en todos los quintiles de ingreso la tasa de egreso de la educación media superior es claramente menor en los jóvenes afrodescendientes de entre 21 y 29 años de edad que en el resto de la población en esas edades: respectivamente, 2,7 % y 5,6 % en el quintil más pobre; 10,7 % y 14,7 % en el segundo quintil; 15,1 % y 26,9 % en el tercero; 25,2 % y 47,6 % en el cuarto; 44,6 % y 74,4 % en el quintil de mayores ingresos. En otras palabras, tanto en los sectores pobres como en las capas medias bajas, los sectores medios altos y los estratos superiores la condición racial parece ser un factor determinante de los resultados educativos. La evidencia indica que pertenecer a la población afrodescendiente implica una discriminación que se suma a la que genera el hecho de ser pobre o de pertenecer a estratos de ingresos bajos o medios bajos.

**Gráfico 10**

**Tasas de egreso por ciclo educativo en Uruguay entre personas de 21 a 29 años de edad, según ascendencia racial principal expresada y quintil de ingreso al que pertenecen <sup>(1)</sup>. Año 2009. Total del país**



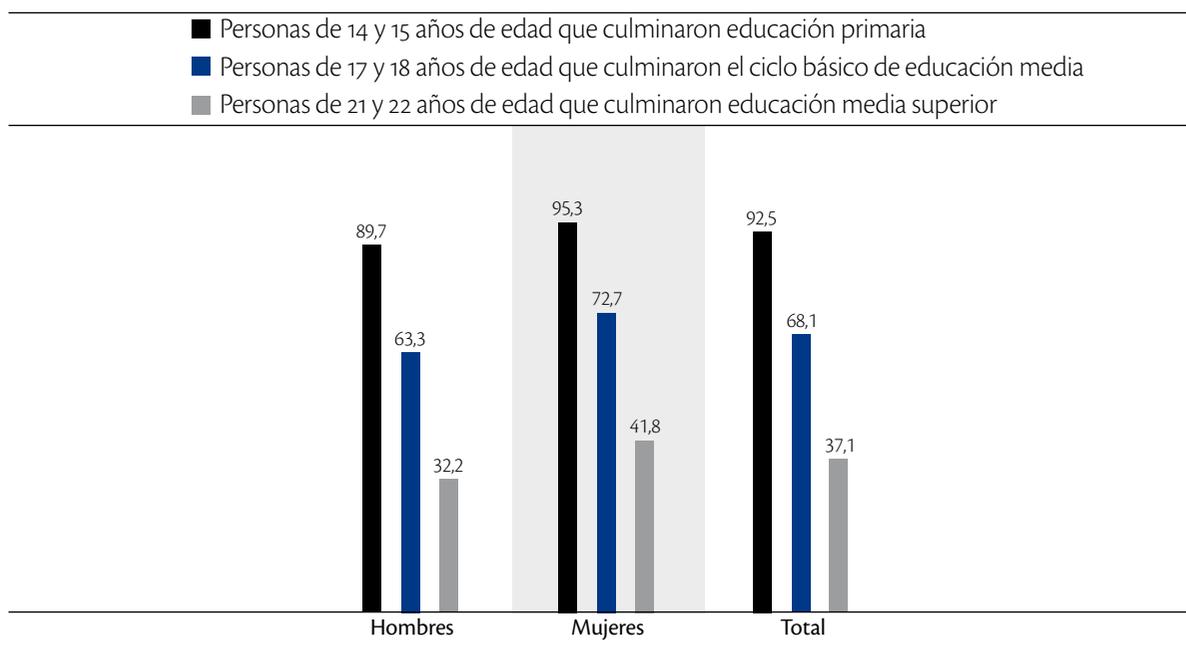
Fuente: elaboración propia, a partir de los microdatos de la ECH del INE. Nota: (1) Ordenación según el ingreso total del hogar con valor locativo (sin servicio doméstico) por persona.

Con respecto a la inequidad de género en los resultados educativos, los datos de Uruguay muestran, a diferencia de lo que se observa en muchos otros países de la región y del mundo, que los más perjudicados en términos de permanencia y progreso dentro del sistema educativo son los hombres. Las jóvenes uruguayas culminan en mayor grado que los jóvenes la educación primaria (95,3 % y 89,7 %, respectivamente), media básica (72,7 % y 63,3 %) y media superior (41,8 % y 32,2 %).

## Gráfico 11

### Tasas de egreso por ciclo educativo en Uruguay según sexo. Año 2008.

#### Total del país



Fuente: *Anuario Educativo 2008*, Ministerio de Educación y Cultura de Uruguay.

Estos datos llevan a plantearse la pregunta acerca de los factores que determinan que las mujeres permanezcan y progresen más que los hombres dentro del sistema educativo, en particular, en la educación media. Quizás la mayor chance que tienen los hombres de incorporarse al mercado laboral, ya desde la adolescencia (uno de los varios factores explicativos de los altos índices de abandono en este nivel), constituya una de las razones que determinan estas brechas de género a favor de las mujeres. Por otro lado, constatar que las mujeres permanecen más tiempo dentro del sistema educativo y que logran mayores niveles de escolaridad y acreditación, no significa que dentro de la educación no se reproduzcan otro tipo de patrones de inequidad (de carácter más cultural) en perjuicio de las mujeres.

### **Disparidades en los aprendizajes**

Los indicadores sobre finalización, conclusión o egreso de la educación media permiten aproximarse, solo en forma parcial, a la calidad de los resultados educativos. Los bajos y estables niveles de graduación no son sino el resultado o la expresión del fenómeno del abandono o desvinculación, el cual, a su vez, es producto de experiencias acumuladas de «fracaso», de procesos y resultados que van alejando a los niños de la educación mucho antes: en la educación primaria, en la educación inicial y aun en la fase de desarrollo infantil temprano. La comprensión y la explicación del abandono en la enseñanza media, así como su resolución, exigen, como se ha señalado, una mirada sistémica: considerar al sistema educativo como tal.

Sin perjuicio de ello, existen factores intrínsecos a la educación media que merecen ser analizados, para comprender los bajos niveles de egreso que el país exhibe en este nivel. Los alumnos de las escuelas uruguayas que han sido evaluados

en las pruebas estandarizadas de aprendizajes (SERCE-UNESCO)<sup>5</sup> obtienen los puntajes más altos de la región, junto a los de Chile y Cuba. Asimismo, en las dos oportunidades en las que el país participó en la prueba PISA logró puntajes que lo ubican en los primeros puestos de la región.

Los bajos niveles de egreso de la educación media en Uruguay —significativamente menores a los de algunos países de la región que han obtenido u obtienen resultados inferiores en las pruebas SERCE y PISA— responden —más allá de las experiencias de asistencia insuficiente, repetición, extraedad y «abandono intermitente» que comienzan a experimentar los niños en educación primaria— a factores y procesos que operan en la propia educación media. En otras palabras, parecería que muchas de las vulnerabilidades educativas que se acumulan a lo largo de la vida escolar hacen su manifestación más significativa en este ciclo, el cual no logra disociar esas diferencias y, aun más, parecería que en muchas circunstancias las amplifica.

En la base de estas disparidades en el proceso educativo se encuentra la idea de equidad que todo sistema debe perseguir. La equidad se manifiesta desde distintos aspectos, entre otros, en el acceso, los egresos y los logros de aprendizaje. Un sistema educativo equitativo es aquel que ofrece igualdad de oportunidades para sus estudiantes en todas las etapas de su vida escolar y es capaz de adaptar funcionalidades y ofertas a la diversidad de la población, en un marco de permanente búsqueda de metas comunes para todos los estudiantes. La equidad se manifiesta en la forma en cómo se accede, en el tránsito que se realiza por el sistema, en la adquisición de aprendizajes significativos y en las formas de completitud de los ciclos.

Hasta el momento el documento se ha centrado en mostrar cómo la educación media no ha sido capaz de lograr un acceso y un egreso equitativos. Sin embargo, nadie duda que alcanzar estas metas no es suficiente, porque también es medular la equidad en los logros de aprendizajes. Esto no implica que todos aprendan lo mismo o que todos obtengan las mismas calificaciones, sino que las características que diferencian al alumnado no se transformen en variables de desigualdad. Los países más equitativos son aquellos en los cuales las características que diferencian al alumnado no predicen o no están asociadas a los resultados académicos (Martín, 2010: 52).

Los resultados de las pruebas de aprendizajes que realiza el país desde hace algunos años muestran que estos son insuficientes en una porción significativa del alumnado, que son heterogéneos y que están inequitativamente distribuidos. Uruguay participó en el año 2006 en el PISA. Esta evaluación se trató de la segunda para el país, luego de que en el año 2003 se incorporara al estudio.<sup>6</sup> El propósito es determinar en qué grado los estudiantes de 15 años de edad, que están próximos a finalizar la etapa de educación obligatoria, se encuentran preparados para afrontar los desafíos de la sociedad del conocimiento (ANEP, 2007). En particular, como lo establece el informe del GIP (Grupo Iberoamericano de PISA): «El enfoque final adoptado por los países participantes en PISA tiene que ver con la capacidad de los estudiantes de extrapolar lo aprendido y aplicar sus conocimientos a nuevas situaciones y contextos. No se trata de evaluar qué se espera que los estudiantes

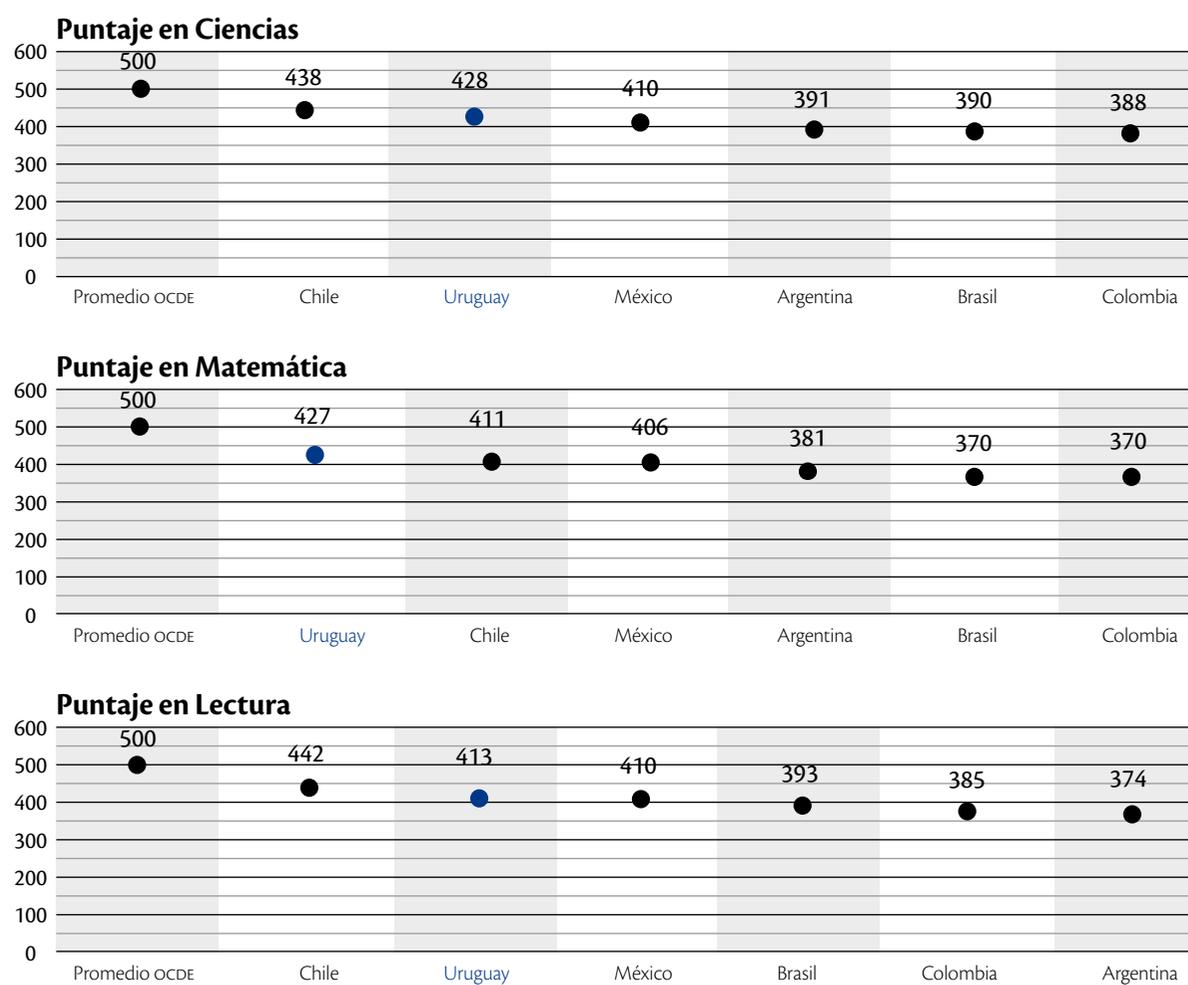
<sup>5</sup> Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo.

<sup>6</sup> En el año 2009 Uruguay participó nuevamente en el PISA, pero los resultados estarán disponibles a fines de 2010.

hayan aprendido, sino con qué éxito pueden extrapolar lo que han aprendido y aplicar sus conocimientos y habilidades en nuevos contextos.» (pág. 17). La evaluación PISA abarcó, en 2006, a 56 países del mundo, entre los que se encontraban seis latinoamericanos: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Uruguay.

Sintéticamente, los resultados obtenidos por Uruguay permiten llegar a tres grandes conclusiones. En primer lugar, se posiciona muy por debajo del promedio de países de la OCDE, rasgo que comparte, en general, con el resto de los países de América Latina. Los puntajes que en promedio obtuvo Uruguay en Ciencias, Matemática y Lectura fueron, 428, 427 y 413, respectivamente, lejos del promedio de 500 registrado entre los países de la OCDE (gráfico 12).

**Gráfico 12**  
**Puntaje promedio en Ciencias, Matemática y Lectura en PISA 2006, en el conjunto de la OCDE y en los países latinoamericanos participantes**



Fuente: PISA, 2006.

En segundo lugar, en el contexto latinoamericano (al igual que lo observado en la evaluación de SERCE para niños de 3.º y 6.º de educación primaria), Uruguay se ubica en una posición privilegiada. Esta posición la comparte con Chile y,

en algunas competencias, con México. En Matemática el país ocupa la mejor posición en la región, en tanto en Ciencias y Lectura se ubica en la segunda posición, detrás de Chile, aunque en esta última área con una distancia relativamente mayor.

Es preciso aclarar que Uruguay presenta un porcentaje más alto de jóvenes que a los 15 años han abandonado los estudios (20 %), lo que probablemente explica que los promedios del país sean similares —o incluso superiores— a los de otros países que presentan mayores índices de retención, razón por la cual, precisamente, en la prueba PISA estos países captan a una mayor y, por ende, más heterogénea proporción de los adolescentes en dicha edad. Aun así, en el contexto regional, Uruguay presenta resultados que lo sitúan en el grupo de países de América Latina con mejor desempeño, lo cual también demuestra que no necesariamente los países con más altos niveles de retención y egreso de la educación media son los que consiguen que efectivamente los adolescentes aprendan más.

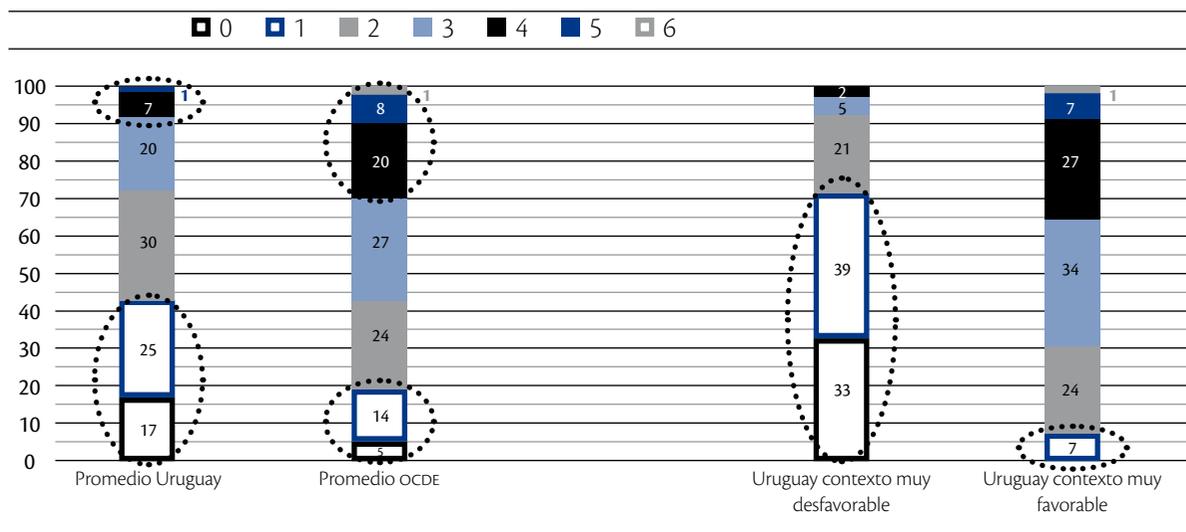
En tercer lugar, Uruguay se destaca por su gran heterogeneidad en los resultados, asociada a las desigualdades existentes, lo que sí representa un dato especialmente preocupante, en particular, porque se trata del país menos inequitativo en términos económicos dentro de la región (por cierto, la más desigual del planeta).

Este alto nivel de heterogeneidad en los resultados implica que el promedio del país se conforma a partir de aprendizajes muy dispares; un promedio que a veces no permite apreciar la coexistencia de dos mundos claramente diferenciados en relación con los aprendizajes: el que conforman los estudiantes (y las instituciones) que logran resultados altamente satisfactorios, equiparables incluso a los promedios de los países desarrollados, y el que integran aquellos que alcanzan resultados muy por debajo de los requeridos.

Una de las virtudes de la evaluación PISA es que, además de presentar los resultados promedios del país, permite profundizar en la interpretación de las capacidades que los estudiantes tienen en cada área, a partir de la clasificación de niveles de desempeño que se describen con base en lo que cada alumno es capaz de realizar. Así, para el caso de Ciencias se describen 7 niveles: de 0 a 6 (ANEP, 2007: 84). El nivel 2 es el definido como umbral a partir del cual los estudiantes comienzan a demostrar las competencias que los capacitarán para integrarse con mínimos riesgos a la sociedad del conocimiento. En los niveles de mejor desempeño (4 a 6) los estudiantes pueden seleccionar e integrar explicaciones desde la disciplina, identificar componentes científicos en situaciones complejas, vincular y usar diferentes fuentes de evidencia, argumentar científicamente, evaluar evidencia y aplicar el conocimiento científico en variados contextos. En Uruguay solo 8,3 % de los estudiantes se ubican en los niveles 4 a 6, situación que contrasta con el 29,3 % que en promedio se registra en los países de la OCDE. En el otro extremo, los estudiantes que no alcanzan el umbral mínimo (nivel 2) representan en Uruguay el 42,1 %, cifra que duplica lo registrado en el promedio de la OCDE (primeras dos barras del siguiente gráfico).

**Gráfico 13**

**Niveles de desempeño en Ciencias en Uruguay (promedio y en contextos socioculturales extremos) y los países de la OCDE. Año 2006. En porcentajes**



Fuente: PISA, 2006.

Las diferencias entre los valores de Uruguay y los de los países más desarrollados responden, en gran medida, a la elevada heterogeneidad en los aprendizajes que exhibe el país. Esta se explica, a su vez, por las desigualdades de orden social, económico y cultural que se vinculan a los resultados. En el gráfico 13 se observa claramente en qué medida los estudiantes de entornos socioculturales más desfavorables no logran cubrir las competencias mínimas; los niveles 0 y 1 en estos entornos representan el 72 % del alumnado. En el otro extremo, en los entornos más favorables, estas situaciones representan tan solo el 7 %.

En síntesis, Uruguay, que se ubica en un continente altamente desigual, se destaca por la gran heterogeneidad y desigualdad en la distribución de conocimientos. En otras palabras, la heterogeneidad verificada en los resultados se asocia estrechamente a las características socioeconómicas de los estudiantes. Esto interpela necesariamente la capacidad del sistema educativo para lograr aprendizajes significativos con igualdad de oportunidades para el alumnado. La brecha en los resultados educativos por características sociales continúa siendo uno de los principales desafíos de la educación uruguaya.

### **Trayectorias educativas y abandono: los distintos momentos de salida del sistema**

Un ejercicio analítico de suma utilidad para comprender con mayor precisión las posibles causas del abandono en la enseñanza media, así como para definir políticas orientadas a su reducción, es la identificación de los momentos en la trayectoria educativa de los niños, adolescentes y jóvenes donde se produce(n) la(s) salida(s) del circuito educativo.

El porcentaje de jóvenes de 18 a 20 años de edad que no logra completar la educación media básica (según ANEP, 30,7 % en 2008) está compuesto por personas

que han abandonado la enseñanza en distintos momentos del recorrido educativo, incluso por personas que nunca asistieron a la educación formal. En consecuencia, es factible que haya distintas causas, circunstancias y razones que motivan la desvinculación de la enseñanza. Identificar estas distintas situaciones, así como establecer su dimensión cuantitativa y su ubicación en el territorio, constituye una de las condiciones necesarias para comprender de mejor forma el fenómeno y para definir líneas de acción adecuadas a esas distintas realidades.

La información presentada a continuación confirma que prácticamente la totalidad de la población en edad de incorporarse a la educación primaria lo hace (99,88 %), pero también que un 3 % de quienes se matriculan en la educación primaria no logra ni siquiera completar ese nivel educativo.<sup>7</sup> Entre los adolescentes de 15 a 17 años de edad se observa que un 3 % no completa el ciclo primario (cuadro 3).

Entre los adolescentes de 15 a 17 años se advierte con claridad un fenómeno que merece especial atención: aproximadamente 1 de cada 10 adolescentes que completan la educación primaria abandona la enseñanza media sin aprobar ningún grado, ya sea porque directamente no ingresó al ciclo o porque lo abandonó en el primer año, incluso en los primeros meses. Como se puede apreciar en el cuadro 4, entre los jóvenes de 18 a 20 años de edad y entre los de 21 a 23 este fenómeno asume valores aún mayores: 12,4 % y 14,2 %, respectivamente, lo que se explica porque muchos de los adolescentes de 15 a 17 años que manifiestan asistir al ciclo básico finalmente lo abandonan sin aprobar ningún grado, y pasan a engrosar las filas de ese grupo caracterizado por la muy temprana desvinculación de la educación media básica.

## Cuadro 2 Adolescentes de 12 a 14 años de edad en Uruguay por su condición educativa. Año 2009. En porcentajes y valores absolutos

	%	Miles
Nunca asistieron a la educación primaria	0,12	0,2
Abandonaron educación primaria sin aprobar ningún año o con un máximo de 3 años aprobados	0,22	0,3
Asisten a la educación primaria sin haber aprobado aún ningún año o con un máximo de 3 años aprobados	2,30	3,6
Abandonaron educación primaria con entre 4 y 5 años aprobados	0,59	0,9
Asisten a la educación primaria y han aprobado entre 4 y 5 años	19,83	30,8
<b>Abandonaron la educación una vez finalizada la primaria (6 años) y sin aprobar ningún año del ciclo básico de media</b>	<b>3,89</b>	<b>6,0</b>
Abandonaron el ciclo básico de educación media con entre 1 y 2 años aprobados	0,69	1,1
Asisten al ciclo básico de educación media sin haber aprobado aún ningún año o con máximo de 2 años aprobados	70,58	109,7
Finalizaron el ciclo básico (3 años) de educación media y no ingresaron o abandonaron la media superior	0,02	0
Asisten a la educación media superior	1,76	2,7
Total	100	155,5

Fuente: elaboración propia, a partir de los microdatos de la ECH del INE.

<sup>7</sup> Si se suma a los adolescentes de 12 a 14 años de edad que abandonaron la escuela sin completar el nivel (0,22 % con un máximo tres años aprobados y 0,59 % con 4 o 5 años aprobados) y quienes aún permanecen en ella, pero con elevados niveles de rezago, ya que han aprobado como máximo tres años, lo que

### Cuadro 3

#### Adolescentes de 15 a 17 años de edad en Uruguay por su condición educativa. Año 2009. En porcentajes y valores absolutos

	%	Miles
Nunca asistieron a la educación primaria	0,08	0,1
Abandonaron educación primaria sin aprobar ningún año o con un máximo de 3 años aprobados	0,92	1,4
Asisten a la educación primaria sin haber aprobado aún ningún año o con un máximo de 3 años aprobados	0,65	1,0
Abandonaron educación primaria con entre 4 y 5 años aprobados	0,84	1,3
Asisten a la educación primaria y han aprobado entre 4 y 5 años	0,33	0,5
<b>Abandonaron la educación una vez finalizada la primaria (6 años) y sin aprobar ningún año del ciclo básico de media</b>	<b>10,02</b>	<b>15,2</b>
Abandonaron el ciclo básico de educación media con entre 1 y 2 años aprobados	7,69	11,7
Asisten al ciclo básico de educación media sin haber aprobado aún ningún año o con un máximo de 2 años aprobados	28,68	43,5
Abandonaron la educación media una vez finalizado el ciclo básico (3 años) y sin aprobar ningún año de educación media superior	2,50	3,8
Abandonaron la educación media superior con entre 1 y 2 años aprobados	0,57	0,9
Asisten a la educación media superior sin haber aprobado aún ningún año o con un máximo de 2 años aprobados	47,18	71,5
Finalizaron la educación media superior y no asisten en el presente a la educación	0,16	0,2
Finalizaron la educación media superior y asisten en el presente a la educación	0,37	0,6
Total	100	151,5

Fuente: elaboración propia, a partir de los microdatos de la ECH del INE.

Los datos presentados indican que el 30 % de adolescentes que no logra completar la educación media básica está compuesto por tres grupos —o al menos refleja tres situaciones— diferentes.

El primer grupo se compone por jóvenes de entre 21 y 23 años que no han completado o muy probablemente no completen la educación media básica. Cada 10 de ellos 1 abandonó la enseñanza sin finalizar ni siquiera la escuela primaria, 5 abandonaron con la escuela finalizada, pero sin aprobar un solo grado del ciclo básico, y los 4 restantes abandonaron con, a lo sumo, dos grados aprobados de este nivel.

Cabe suponer que el grupo que no logró ni siquiera completar la educación primaria está integrado, mayormente, por adolescentes y jóvenes que viven en situación de extrema pobreza y exclusión social, lo cual requiere un abordaje que excede el campo de acción del sistema educativo.

El segundo grupo (entre 10 % y 14 %, según la cohorte de edad que se tome para hacer la estimación) está compuesto por adolescentes que se desvinculan del sistema educativo en la transición entre primaria y educación media; una transición que, como bien señalaba Julio Castro seis décadas atrás, resulta particularmente difícil para los adolescentes.

presagia la desvinculación prematura de la enseñanza, se llega al 3,11 % del grupo de edad, que sumado al 0,12 % de quienes no han asistido nunca a la escuela arroja una cifra que coincide con los niveles de no finalización de la enseñanza primaria que se registran los últimos años: entre 3 y 4 %.

El tercer grupo (en promedio, 13 % entre las cohortes de 18 a 20 y de 21 a 23 años de edad) se compone por quienes logran aprobar algún año del ciclo básico (incluso los dos primeros), pero que por distintas razones (estrictamente educativas, laborales, familiares o personales) abandonan la enseñanza sin lograr esa mínima acreditación.

**Cuadro 4**  
**Jóvenes de 18 a 23 años de edad en Uruguay por tramo de edad y condición educativa. Año 2009. En porcentajes y valores absolutos**

	18 a 20 años		21 a 23 años	
	%	Miles	%	Miles
Nunca asistieron a la educación primaria	0,18	0,3	0,26	0,3
Abandonaron educación primaria sin aprobar ningún año o con un máximo de 3 años aprobados	1,16	1,6	1,50	1,8
Asisten a la educación primaria sin haber aprobado aún ningún año o con un máximo de 3 años aprobados	0,24	0,3	0,15	0,2
Abandonaron educación primaria con entre 4 y 5 años aprobados	1,04	1,4	0,87	1,1
Asisten a la educación primaria con entre 4 y 5 años aprobados	0,02	—	—	—
<b>Abandonaron la educación una vez finalizada primaria (6 años) y sin aprobar ningún año del ciclo básico de educación media</b>	<b>12,36</b>	<b>17,1</b>	<b>14,21</b>	<b>17,4</b>
Abandonaron el ciclo básico de educación media con entre 1 y 2 años aprobados	14,09	19,5	12,73	15,6
Asisten al ciclo básico de educación media sin haber aprobado aún ningún año o con un máximo de 2 años aprobados	3,10	4,3	0,90	1,1
<b>Abandonaron la educación media una vez finalizado el ciclo básico (3 años) y sin aprobar ningún año de educación media superior</b>	<b>11,21</b>	<b>15,5</b>	<b>12,09</b>	<b>14,8</b>
Abandonaron la educación media superior con entre 1 y 2 años aprobados	8,91	12,3	15,09	18,5
Asisten a la educación media superior sin haber aprobado aún ningún año o con un máximo de 2 años aprobados	22,07	30,5	7,49	9,2
Finalizaron la educación media superior y no asisten en el presente a la educación	4,42	6,1	9,26	11,3
Finalizaron la educación media superior y asisten en el presente a la educación	21,2	29,3	25,45	31,2
Total	100	138,2	100	122,4

Fuente: elaboración propia, a partir de los microdatos de la ECH del INE.

El segundo momento crítico en ese largo proceso de desgranamiento de la matrícula opera en la transición entre los dos ciclos de enseñanza media, período en el cual una porción significativa de los estudiantes que han completado la educación media básica (el umbral obligatorio hasta hace pocos años) no prosigue —o lo hace por un tiempo corto— el trayecto educativo.

Como se puede observar en el cuadro 4, entre los 21 y los 23 años de edad 34,7 % de los jóvenes han finalizado la educación media superior (muchos de ellos con extraedad o rezago); porcentaje que crecerá levemente en el tiempo, ya que parte de los jóvenes que integran este grupo y aún asisten a la enseñanza media superior (7,49 %) lograrán completar el nivel. De esta forma, sobre los 23 o 24 años de edad aproximadamente el 38 % de los jóvenes ya habrán terminado

la educación media superior. Ahora bien, respecto a la situación de los jóvenes de este grupo que abandonaron la educación media superior, se observa la existencia de dos grupos: quienes se desvincularon sin aprobar ningún grado (12,09 %) y quienes lo hicieron tras haber aprobado uno o dos grados (15,09 %). Este último porcentaje, crecerá levemente con el tiempo, ya que del grupo que entre los 21 y 23 años aún asiste a la educación media superior una porción logrará completar el nivel, y elevará la tasa de egreso, como se mencionó, en tanto el resto pasará a engrosar ese grupo de quienes abandonaron con uno o dos grados aprobados.

Al igual que en la transición entre la escuela primaria y el ciclo básico de enseñanza media, en la transición entre la educación media básica y la media superior se produce casi la mitad o un poco menos de la desvinculación que se genera durante este último nivel de enseñanza preterciaria.

Los datos analizados permiten extraer, *grosso modo*, las siguientes conclusiones:

- 1) de cada 100 niños que ingresaron año a año a la educación en Uruguay durante los últimos veinte años, 97 lograron completar la escuela primaria;
- 2) de esos 97, aproximadamente 28 no lograron finalizar el ciclo básico de educación media: 14 de ellos se desvincularon de la enseñanza sin aprobar un solo grado, en tanto los 14 restantes abandonaron con uno o dos grados aprobados;
- 3) de los 69 adolescentes que en algún momento finalizaron el ciclo básico, aproximadamente 32 no lograron culminar la educación media superior: 12 de ellos abandonaron la enseñanza sin aprobar un solo grado y los 20 restantes con uno o dos grados aprobados; los restantes 37 lograron en algún momento finalizar la educación media superior y, por tanto, acceder formalmente a la posibilidad de matricularse en la educación terciaria o universitaria.

Como resultado de este proceso de lento desgranamiento de la matrícula, al finalizar los trayectos educativos de una cohorte de población, se dibujan a tercios tres grupos claramente diferenciados:

- 1) el primero (aproximadamente el 31 % de la cohorte) integrado por jóvenes con muy bajo capital educativo, ya que no lograron completar el ciclo básico de educación media (de hecho, una décima parte de ellos no logró finalizar ni siquiera la escuela primaria);
- 2) el segundo (casi 32 %) compuesto por jóvenes con un capital educativo medio o medio bajo, puesto que lograron completar la educación media básica, pero no la educación media superior, lo que les impide ingresar en la educación terciaria.
- 3) el tercero (37 %) compuesto por jóvenes que lograron completar la educación media superior, lo que supone 12 años de escolaridad formal aprobados (meta que según la CEPAL reducirá significativamente en la región en las próximas décadas la probabilidad de caer en situación de pobreza).

Delimitar estas distintas situaciones e identificar los momentos críticos en los que se produce la desvinculación o salida del sistema educativo nos aproxima, de mejor forma, a los diferentes tipos de intervención que se pueden desarrollar.

Parece claro que el país aún debe superar el fenómeno de la muy temprana desvinculación del sistema educativo (ese 3 % de los niños que no logra ni siquiera

completar la escuela primaria). Se advierte un fenómeno de abandono en la transición entre los ciclos educativos: entre la finalización de la escuela primaria y el inicio del ciclo básico de media, y entre este y el comienzo del segundo ciclo de media. Además, se observan fenómenos de abandono durante los ciclos educativos, en particular, en el transcurso de la educación media superior.

En algunos casos, es necesario reforzar la articulación entre las políticas sociales y las políticas educativas, ya que el abandono está vinculado a situaciones de extrema pobreza o exclusión social; por ejemplo, el abandono muy temprano en la enseñanza primaria. En otros casos, la responsabilidad descansa fundamentalmente en el propio sistema educativo; por ejemplo, cuando se trata de articular de mejor forma los sucesivos ciclos, a fin de prevenir la desvinculación en las transiciones.

Con relación al abandono en los últimos tramos de la enseñanza media, la apuesta debería estar dirigida a estimular una permanencia de calidad a través de incentivos (incluso económicos) para lograr la continuidad, con los recursos pedagógicos adecuados. En particular, cuando la inserción en el mundo del trabajo comienza a operar como una fuerte competencia para el sistema educativo, en los adolescentes que pertenecen a los sectores de ingresos medios y bajos.

Incrementar en forma sostenida, en el mediano y largo plazo, los niveles de formación de los jóvenes uruguayos implica trabajar en dos terrenos: por un lado, la prevención del abandono entre los estudiantes que aún se encuentran en el sistema educativo; por otro, el restablecimiento del vínculo educativo o la reinserción de aquellos que abandonaron la enseñanza sin haber culminado los grados de escolaridad que el país ha definido como obligatorios (la enseñanza media) y que constituyen el piso mínimo para evitar, en el futuro cercano, caer o reproducir situaciones de pobreza y exclusión.

Si bien prevenir el abandono escolar (en enseñanza primaria o media) y generar mecanismos que contribuyan a la reinserción educativa constituyen tareas diferentes, también son complementarias. Ambas, en el mediano y largo plazo, contribuirán a elevar el nivel educativo de las cohortes más jóvenes de la población y a reducir las brechas entre los distintos estratos socioeconómicos.

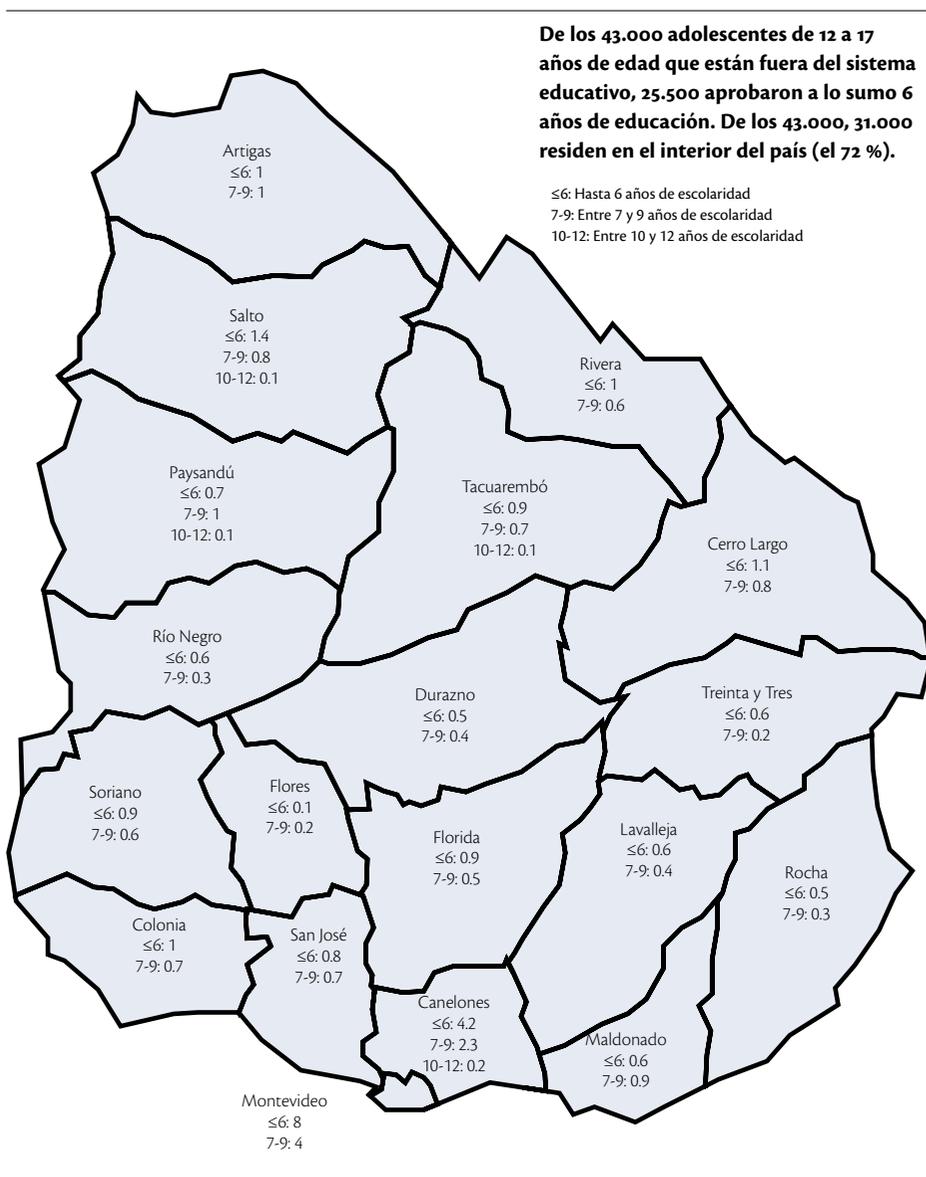
En esta línea, resulta útil identificar en el territorio y caracterizar, en términos de avance educativo, a los adolescentes de 12 a 17 años de edad y jóvenes de 18 a 23 que han abandonado la educación, en tanto representan los grupos sobre los cuales una política de reinserción educativa aún podría tener impacto y, también, porque indica en qué áreas geográficas y en qué momento de los trayectos educativos es más factible que se produzca la salida del sistema educativo entre quienes aún asisten a la enseñanza.

Como se puede observar en el gráfico 14, 43.000 adolescentes de entre 12 y 17 años de edad están fuera del sistema educativo, de los cuales casi el 60 % logró a lo sumo completar la educación primaria. Esto es, ninguno de ellos logró aprobar algún grado en la enseñanza media. En otras palabras, la implementación de mecanismos destinados a vincular nuevamente a estos adolescentes con la educación debe tener presente que se trata de una población que abandonó muy tempranamente la enseñanza.

Por otro lado, la mayor parte de esta población se encuentra en el interior del país (72 %), lo cual podría ser indicativo de mayores dificultades para permanecer en el sistema educativo, o incluso de acceso a los servicios de enseñanza en algunas áreas, por los costos materiales que esto implica para las familias.

## Gráfico 14

### Nivel de escolarización, medido en años de educación formal aprobados (1), de los adolescentes de 12 a 17 años de edad que no asisten a la educación en Uruguay, por departamentos. Año 2009. En miles



Fuente: elaboración propia, a partir de los microdatos de la ECH del INE. Notas: (1) Hasta 6 años de escolaridad puede significar: (a) que nunca asistió a la educación primaria, (b) que ingresó a la escuela primaria y abandonó sin aprobar ningún grado, (c) que ingresó y abandonó sin terminar el ciclo, pero aprobó grado(s), o (d) que culminó la educación primaria y abandonó la educación sin haber aprobado ningún grado de educación media. Entre 7 y 9 años significa que ingresó en el ciclo básico de educación media y que lo culminó o al menos aprobó algún grado y luego abandonó la educación media. Entre 10 y 11 años significa que ingresó a la educación media superior, aprobó 1 o 2 años en ese ciclo y luego abandonó la educación media.

De los 137.000 jóvenes que tienen entre 18 y 23 años de edad y dejaron de asistir a la educación, casi un tercio apenas completó la enseñanza primaria. El restablecimiento del vínculo de estos jóvenes con la enseñanza resulta, seguramente,

una tarea aún más compleja que la de la reinserción educativa entre los adolescentes que alcanzaron este nivel de escolarización, habida cuenta de su mayor edad. A este primer grupo de 41.000 jóvenes, se suma un segundo segmento de 65.000 (48 % del total) que abandonó la educación media con a lo sumo los tres años del ciclo básico aprobados.

Los datos muestran que restablecer un vínculo con la educación entre los adolescentes y jóvenes que han dejado de asistir a la enseñanza requeriría atender a tres grupos con perfiles educativos, en términos de avance o progreso escolar, claramente diferenciados:

- 1) quienes abandonan la enseñanza con a lo sumo la educación primaria finalizada (aproximadamente, el 17 % de una cohorte, como se indicó anteriormente);
- 2) quienes abandonan la enseñanza en el tramo medio con algún grado aprobado, incluso con la educación media básica completa (26 % de una cohorte);
- 3) quienes abandonan la enseñanza media con el ciclo básico y luego uno o dos grados de la educación media superior aprobados (20 %).

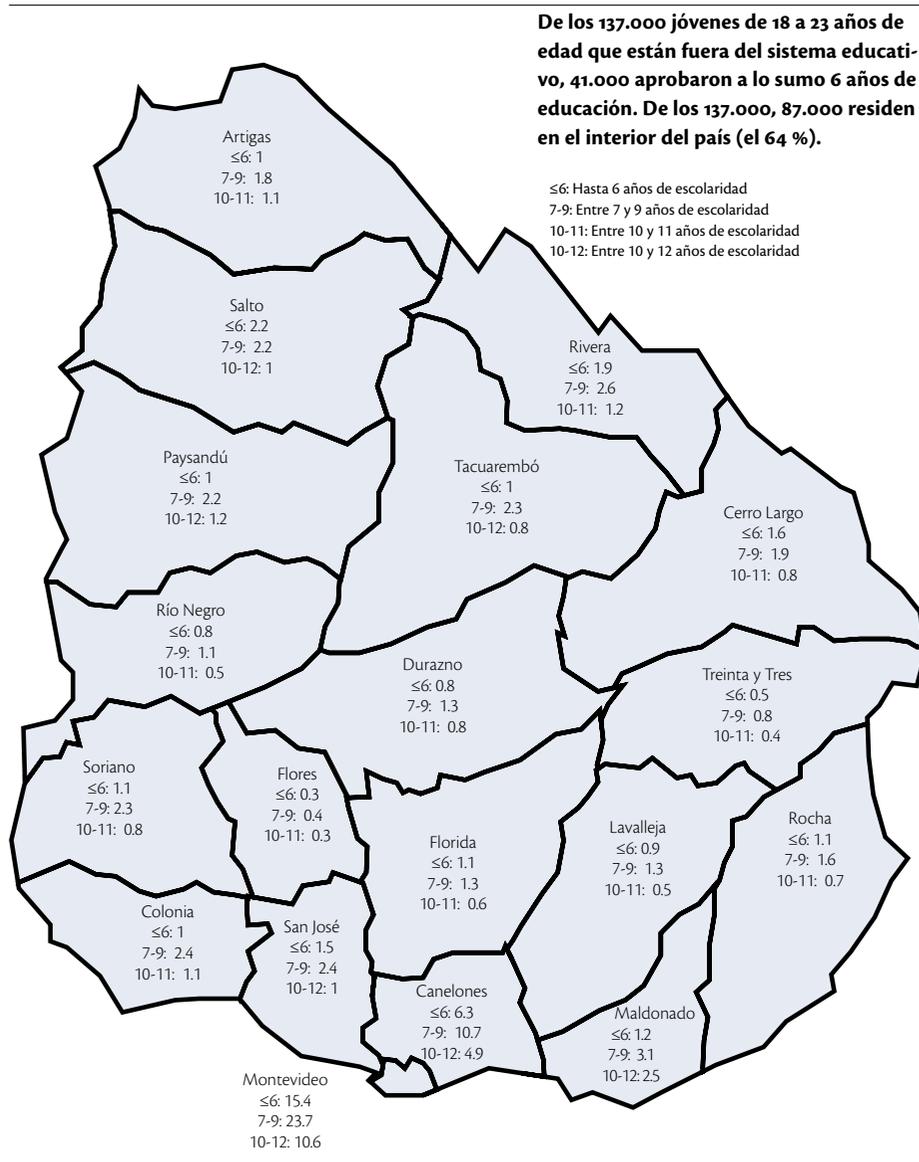
Tanto la prevención del abandono temprano —durante la escuela primaria o en la transición entre esta y la educación media— como el restablecimiento del vínculo educativo entre los adolescentes y jóvenes que salieron en forma prematura del sistema, muy probablemente demanden intervenciones que exceden al sistema educativo.

Trabajar sobre el segundo grupo —quienes aprobaron de uno a tres grados de la enseñanza media básica— implica reconstruir el vínculo que alguna vez existió entre los adolescentes o jóvenes y el sistema educativo; tender puentes con un subsistema en el cual han estado más recientemente y en el que tuvieron alguna o varias experiencias de promoción.

El tercer grupo —quienes aprobaron uno o dos grados de la educación media superior— cuenta con un bagaje educativo y con un tipo de inserción social (laboral, familiar y comunitaria) que implican pensar el restablecimiento del vínculo con la educación en función de los proyectos de vida que estos jóvenes están desarrollando o comenzando a desarrollar en forma autónoma, y, por tanto, como una oportunidad para su despliegue.

## Gráfico 15

### Nivel de escolarización, medido en años de educación formal aprobados (1), de los jóvenes de 18 a 23 años de edad que no asisten a la educación en Uruguay, por departamentos. Año 2009. En miles



Fuente: elaboración propia, a partir de los microdatos de la ECH del INE. Notas: (1) Hasta 6 años de escolaridad puede significar: (a) que nunca asistió a la educación primaria, (b) que ingresó a la escuela primaria y abandonó sin aprobar ningún grado, (c) que ingresó y abandonó sin terminar el ciclo, pero aprobó grado(s), o (d) que culminó la educación primaria y abandonó la educación sin haber aprobado ningún grado de educación media. Entre 7 y 9 años significa que ingresó en el ciclo básico de educación media y que lo culminó o al menos aprobó algún grado y luego abandonó la educación media. Entre 10 y 11 años significa que ingresó a la educación media superior, aprobó 1 o 2 años en ese ciclo y luego abandonó la educación media.

## La visión de los adolescentes sobre el abandono educativo

Al momento de detectar las razones que explican determinados fracasos del sistema educativo o de diseñar nuevas políticas, hay un componente que tradicionalmente se deja en segundo plano: la opinión que los propios actores educativos tienen sobre las trayectorias que realizan. Lógicamente los adolescentes son los sujetos principales en el proceso educativo, porque, en definitiva, es para ellos que se piensan y se desarrollan las diferentes alternativas educativas. El problema es que, en general, en las definiciones de políticas los adolescentes no tienen mecanismos establecidos (formales o informales) que garanticen el derecho a la participación y a la opinión en los procesos que a ellos les atañe.

La reciente ley de Educación introduce cambios sustantivos en esta temática, los que permiten augurar un nuevo escenario para la participación de los estudiantes. En este proceso que se inicia, necesariamente habrá que recorrer determinados itinerarios para que la participación de los adolescentes se dé en un marco de garantía de derechos, de participación genuina (no instrumental) y de construcción de instituciones que fomenten el diálogo y la búsqueda de soluciones acordadas entre los actores del sistema.

Más allá del nuevo marco normativo, los adolescentes y jóvenes que participan en el sistema educativo han tenido, en los últimos años, diferentes canales de expresión sobre sus propios temas. Asimismo, los estudios y encuestas sobre educación han incorporado paulatinamente consultas o preguntas específicas dirigidas a los adolescentes y jóvenes para que brinden sus opiniones.

Los estudios de fines de los años noventa de la ANEP, las diferentes encuestas de opinión y la Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia son solo algunos ejemplos en este sentido. Estos consideran la voz adolescente como un factor medular para la evaluación de diferentes políticas y para el diseño de las nuevas estrategias. En el 2009, la Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud (ENAJ) realizó un módulo específico de opinión y actitud de los adolescentes ante determinados temas, entre ellos, el educativo. Esto permite observar de primera mano, en una muestra estadísticamente representativa de adolescentes y jóvenes, el diálogo de estos con los adultos, las diferentes perspectivas generacionales que se desprenden, la confianza que este grupo etario deposita en diferentes instituciones y las perspectivas de futuro que tienen estos actores.

En este apartado se analizará una parte de la opinión adolescente, específicamente la que tiene que ver con los motivos que ellos dan para no asistir a la educación. La virtud es que estas razones se encuentran bastante desagregadas y, por tanto, permiten dar algunas pistas precisas sobre el tipo de motivos que más inciden en la desafiliación al sistema educativo. Es posible detectar razones que se asocian a factores básicamente endógenos al sistema educativo, sobre las cuales las políticas deberían responder, y otras que trascienden el ámbito educativo (exógenas), que habría que encarar con propuestas socioeducativas integrales, para lo cual la educación puede ayudar, pero no necesariamente resolver sola.

Una señal importante es la confianza que los adolescentes tienen sobre determinadas instituciones, entre ellas, la escolar. Para todos los grupos de edad analizados la confianza en la escuela, el liceo o la universidad es la más alta entre todas las instituciones. Este es un elemento significativo, en la medida que sobre estas instituciones descansa el proceso educativo y no es lo mismo que el desarrollo

de la educación se dé en un marco de percepción de instituciones débiles, que en otro en donde se depositan niveles robustos de confianza.

La ENAJ muestra que un 86,4 % y un 77,8 % de los adolescentes entre 12 y 14 años de edad y entre 15 y 19 años, respectivamente, tienen confianza en la institución escolar. Los siguen, en orden de magnitud de confianza, pero bastante distantes, los medios de comunicación y los movimientos estudiantiles.

Lógicamente la confianza en la institución es una buena base para el desarrollo del proceso educativo, pero en la trayectoria de los adolescentes pesan determinados factores al momento de abandonar sus estudios. La información que se presenta a continuación describe la opinión de los adolescentes en tres poblaciones específicas, marcadas por diferentes trayectorias educativas:

- 1) quienes egresaron de primaria, pero no continuaron sus estudios;
- 2) quienes cursaron algún año del ciclo básico de enseñanza media, pero lo abandonaron;
- 3) quienes egresaron del ciclo básico, pero no lograron culminar la enseñanza media superior.

Para cada una de estas poblaciones y trayectorias se muestran las principales razones aducidas para la decisión de abandonar los estudios.

El cuadro 5 indica las razones brindadas por los adolescentes que egresaron de primaria, pero no ingresaron a enseñanza media. Dos razones se destacan por su magnitud y explican el 50 % de los motivos que establecen los adolescentes: el aprendizaje de otras cosas (27,5 %) y una suerte de reconocimiento de que no estaban aptos para continuar sus estudios por las dificultades que encontraban para realizarlos (23,6 %). Lógicamente, ambas razones se encuentran muy asociadas, en la medida que las dificultades para continuar los estudios que se derivan de la percepción de dificultad académica pueden desembocar en la búsqueda de otras trayectorias que escapen al sistema educativo formal. Ambas razones se encuentran muy relacionadas con los motivos que, por orden de magnitud, son señalados en quinto y sexto lugar: «no creía que le fuera útil» y «los temas no tenían que ver con sus intereses». Estas razones estarían dando una pauta de que el sistema no logra responder específicamente a las condiciones de base del alumnado, sea por la baja autoestima que ellos presentan, como por la capacidad de involucrarlos en aprendizajes significativos para los intereses de los propios estudiantes.

## Cuadro 5

**Adolescentes y jóvenes de 15 a 19 años de edad, residentes en localidades de 5000 o más habitantes de Uruguay, que finalizaron la educación primaria y no ingresaron a educación media, según sus respuestas a la pregunta sobre las razones (ordenadas de mayor a menor) por las que no asistieron a ese nivel. Año 2009. En porcentajes**

Le interesaba aprender otras cosas	27,5
Pensó que era demasiado difícil	23,6
Le resultaba muy costoso y no tenía dinero	11,5
Tenía que atender a su familia	7,8
No creía que le fuera útil	7,8
Los temas no tenían que ver con sus intereses	7,7
Son muchos años para lo que se logra después	4,4
Por edad le correspondía hacer liceo nocturno	3,4
El establecimiento educativo quedaba muy lejos	3,1
No había lugar (cupos)	1,6
Por embarazo propio o de su pareja	1,6
Total	100

Fuente: elaboración propia, a partir de los microdatos de la ENAJ del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y del INE.

La tercera razón importante, que representa poco más del 10 %, es la vinculada a factores económicos. En esta etapa de la trayectoria educativa, aunque se manifiesta, no parece ser el motivo principal para la desafiliación educativa. Es cierto que estas razones se vinculan, además, al abandono que se deriva de la asunción de tareas, como la atención a la familia o la lejanía del establecimiento educativo, que representan el 7,8 % y el 3,1 %, respectivamente.

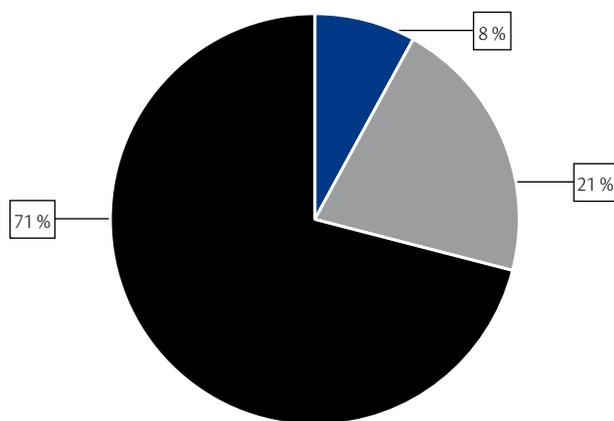
Una forma sintética de observar la información anterior es agruparla a partir de factores endógenos y exógenos al sistema educativo. El gráfico 16 agrupa las razones anteriores en tres categorías: las referidas a los intereses de los adolescentes y la oferta educativa; las que se refieren a aspectos organizativos del centro y las vinculadas a situaciones sociales o personales de los adolescentes.

Más del 70 % de las razones que declaran los adolescentes tienen que ver con una suerte de desfase entre intereses propios y la oferta o utilidad que la educación les brinda. Una quinta parte (21 %), en esta trayectoria educativa, se asocia a los factores sociales o personales. Esta preponderancia del desencuentro entre lo que el adolescente quiere y lo que el sistema le ofrece es una señal fuerte, sobre la cual se debería incidir en esta etapa. Hay que recordar que se trata de adolescentes que ni siquiera pasaron por el ciclo básico de enseñanza media.

## Gráfico 16

**Adolescentes y jóvenes de 15 a 19 años de edad residentes en localidades de 5000 o más habitantes de Uruguay, que finalizaron educación primaria y no ingresaron a educación media, según el tipo de razón o motivo por el que no asistieron a ese nivel. Año 2009. En porcentajes**

- Razones educativas referidas a los intereses de los adolescentes y la oferta educativa (I)
- Razones educativas referidas a aspectos organizativos del centro educativo (II)
- Razones referidas a la situación social o personal del adolescente (III)



Fuente: elaboración propia, a partir de los microdatos de la ENAJ del MIDES y del INE. Notas: (I) Le interesaba aprender otras cosas, los temas no tenían que ver con sus intereses, son muchos años para lo que se logra después, no creía que le fuera útil y pensó que era demasiado difícil; (II) el establecimiento educativo quedaba muy lejos, no había lugar (cupos) y por edad le correspondía hacer liceo nocturno; (III) le resultaba muy costoso y no tenía dinero, tenía que atender a su familia y por embarazo propio o de su pareja.

La otra trayectoria es aquella que implica que el adolescente se inscribió y cursó parte del ciclo básico, pero no logró aprobar los tres años del nivel. La falta de interés en los estudios, al igual que en el grupo de adolescentes anteriores, continúa siendo la razón principal para el abandono. Esta categoría representa casi la cuarta parte (23,4 %). El interés por aprender otras cosas, aunque importante, pierde peso relativo (11,3 %) con respecto a la trayectoria anterior y quizás esté dando cuenta de cierta percepción de desinterés hacia el aprendizaje por parte del adolescente.

Como contrapartida y muy asociado al tránsito por el ciclo de vida y la preponderancia que van ganando otras actividades en la vida del adolescente, comienza a manifestarse el mercado de empleo como una de las razones principales para dejar los estudios. En este grupo, un 17,8 % de los adolescentes manifiesta que el comienzo de la actividad laboral fue el motivo para dejar los estudios. Se podría indicar que la tensión entre continuar los estudios o integrarse al mercado de empleo comienza a inclinarse hacia esta última opción. Pero el problema principal es que se trata de un grupo de adolescentes que ni siquiera ha culminado los tres años de educación obligatoria básica y, por lo tanto, puede estar hipotecando, por necesidades presentes, su capacidad de integrarse plenamente y con calidad al mercado de trabajo. En tanto, el resto de las opciones representa menos del 10 %, aunque comienzan a manifestarse razones vinculadas a la emancipación familiar temprana (embarazo, con el 7,7 %).

## Cuadro 6

**Adolescentes y jóvenes de 15 a 19 años de edad, residentes en localidades de 5000 o más habitantes de Uruguay, que ingresaron a educación media y la abandonaron sin finalizar el ciclo básico, según sus respuestas a la pregunta sobre las razones (ordenadas de mayor a menor) por las que dejaron de asistir. Año 2009. En porcentajes**

No tenía interés	23,4
Comenzó a trabajar	17,8
Le interesaba aprender otras cosas	11,3
Por embarazo propio o de su pareja	7,7
Era demasiado difícil	6,8
Le resultaba muy costoso y no tenía dinero	5,7
No le entendía a los profesores	5,4
Tenía que atender a su familia	3,8
Sus amigos siguieron estudiando y se quedó atrás	3,0
Era incompatible con el fútbol	2,7
Son muchos años para lo que se logra después	2,6
Lo que enseñaban no le parecía útil	2,4
El establecimiento educativo quedaba muy lejos	2,0
Tenía problemas con los profesores/directores	1,9
No le gustaban sus compañeros	1,3
Lo (la) echaron	1,1
No había lugar (cupos)	0,7
Los profesores faltaban mucho	0,3
Total	100

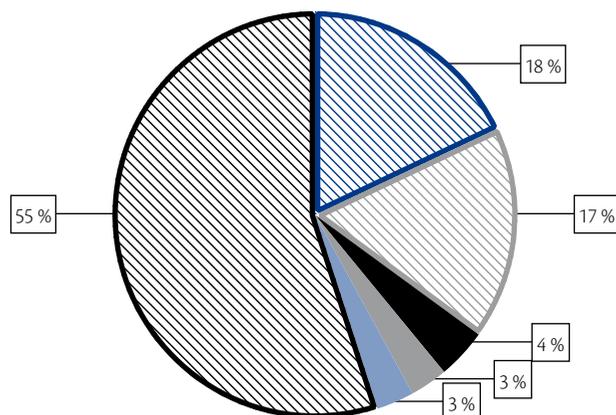
Fuente: elaboración propia, a partir de los microdatos de la ENAJ del MIDES y del INE.

La agrupación de las razones anteriores en categorías afines conceptualmente dan cuenta de los siguientes aspectos: el motivo principal para el abandono de los estudios continúa siendo, en esta trayectoria, aquel que se vincula a determinado desencuentro entre los intereses de los adolescentes y lo que les ofrece la educación (55 %). Sin embargo, adquieren un mayor peso relativo las razones vinculadas al mundo del trabajo (18 %). Aunque estas evidentemente responden a determinadas señales que provienen desde fuera del mundo educativo, es destacable que el sistema educativo no es capaz de «inclinarse la balanza» para postergar las necesidades presentes de los estudiantes y sus familias. La siguiente razón en orden de importancia es la referida a las situaciones personales y/o sociales de los adolescentes (17 %). Además, comienzan a observarse otros motivos, aunque en baja magnitud, que dan cuenta de las rutas de emancipación temprana que comienzan a transitar algunos adolescentes (4 %, «vínculos entre adolescentes»).

### Gráfico 17

#### Adolescentes y jóvenes de 15 a 19 años de edad residentes en localidades de 5000 o más habitantes de Uruguay, que ingresaron a educación media y la abandonaron sin finalizar ciclo básico, según el tipo de razón o motivo por el que dejaron de asistir. Año 2009. En porcentajes

- ▣ Razones educativas referidas a los intereses de los adolescentes o jóvenes y la oferta educativa (I)
- ▣ Trabajo
- ▣ Razones referidas a la situación personal o social del adolescente o joven (II)
- Razones referidas a los vínculos entre los adolescentes (III)
- Razones educativas referidas a aspectos organizativos del centro educativo (IV)
- ▣ Incompatibilidad con la práctica de fútbol



Fuente: elaboración propia, a partir de los microdatos de la ENAJ del MIDES y el INE. Notas: (i) No tenía interés, le interesaba aprender otras cosas, era demasiado difícil, no le entendía a los profesores, son muchos años para lo que se logra después, lo que enseñaban no le parecía útil, tenía problemas con los profesores o directores y lo (la) echaron; (ii) por embarazo propio o de su pareja, tenía que atender a tu familia y le resultaba muy costoso y no tenía dinero; (iii) sus amigos siguieron estudiando y se quedó atrás, y no le gustaban sus compañeros; (iv) el establecimiento educativo quedaba muy lejos, no había lugar (cupos) y los profesores faltaban mucho.

En el caso de la trayectoria de aquellos adolescentes que finalizaron el ciclo básico de enseñanza media, pero no pudieron egresar del ciclo superior, la principal razón expresada para no continuar los estudios fue el interés en « otras cosas » (28,7 %). Al igual que lo relatado para la trayectoria anterior, la experiencia laboral es la segunda mención en orden de importancia y es declarada por 18,6 % de los adolescentes. La tercera razón es la dificultad vinculada al aprendizaje que los adolescentes perciben en este nivel educativo. Asimismo, un aspecto interesante que surge en este grupo y que no se había manifestado con anterioridad es la percepción del ciclo básico como nivel educativo terminal. Es decir, que existe un conjunto de adolescentes que perciben que con alcanzar este grado educativo es suficiente (un 11,8 % así lo destaca). A la luz de la nueva ley de Educación, que establece como enseñanza obligatoria los seis años de enseñanza media, además de que, lógicamente, en el mundo actual, todas las investigaciones parecen indicar que el valor agregado para una inserción adecuada en el mundo laboral exige por lo menos este nivel completo, la percepción de que con el ciclo básico alcanza no parece un umbral deseable.

### Cuadro 7

**Adolescentes y jóvenes de 15 a 19 años de edad, residentes en localidades de 5000 o más habitantes de Uruguay, que ingresaron a educación media, finalizaron ciclo básico y no ingresaron (o abandonaron) a educación media superior, según sus respuestas a la pregunta sobre las razones (ordenadas de mayor a menor) por las que dejaron de asistir. Año 2009. En porcentajes**

Le interesaba aprender otras cosas	28,7
Comenzó a trabajar	18,6
Era demasiado difícil	12,8
Finalizó el ciclo básico (1.º a 3.º)	11,8
No tenía interés	9,9
Por embarazo propio o de su pareja	5,0
Tenía que atender a su familia	2,4
Le resultaba muy costoso y no tenía dinero	1,7
No le entendía a los profesores	1,7
El establecimiento educativo quedaba muy lejos	1,7
Son muchos años para lo que se logra después	1,6
Sus amigos siguieron estudiando y se quedó atrás	1,5
Era incompatible con el fútbol	0,9
Lo que enseñaban no le parecía útil	0,8
No había lugar (cupos)	0,8
Total	100

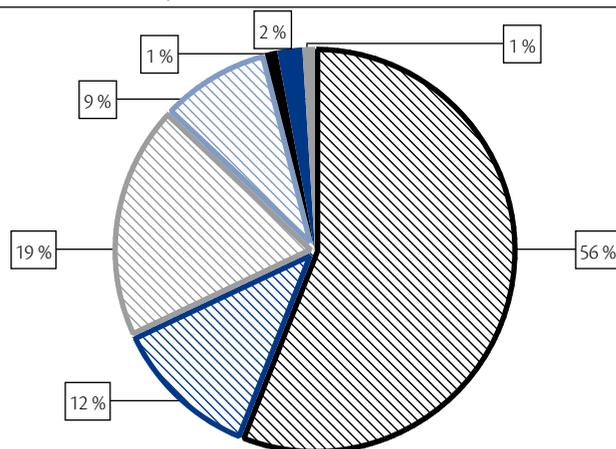
Fuente: elaboración propia, a partir de los microdatos de la ENAJ del MIDES y del INE.

La agrupación de las razones anteriores en categorías reducidas (gráfico 18) indica que el motivo principal para esta trayectoria es también aquel asociado a la falta de sintonía entre el interés adolescente y la oferta educativa. Este motivo es señalado por más de la mitad de los adolescentes (56 %). Culminación del ciclo y mundo del trabajo son las otras dos razones del abandono escolar y representan el 12 % y 19 %, respectivamente.

### Gráfico 18

**Adolescentes y jóvenes de 15 a 19 años de edad residentes en localidades de 5000 o más habitantes de Uruguay, que ingresaron a educación media, finalizaron ciclo básico y no ingresaron (o abandonaron) la educación media superior, según el tipo de razón o motivo por el que dejaron de asistir. Año 2009. En porcentajes**

- ▣ Razones educativas referidas a los intereses de los adolescentes o jóvenes y la oferta educativa (I)
- ▣ Finalizó el ciclo básico de educación media
- ▣ Trabajo
- ▣ Razones referidas a la situación personal o social del adolescente o joven (II)
- Razones referidas a los vínculos entre los adolescentes (III)
- Razones educativas referidas a aspectos organizativos del centro educativo (IV)
- Incompatibilidad con la práctica de fútbol



Fuente: elaboración propia, a partir de los microdatos de la ENAJ del MIDES y del INE. Notas: (I) No tenía interés, le interesaba aprender otras cosas, era demasiado difícil, no le entendía a los profesores, son muchos años para lo que se logra después, lo que enseñaban no le parecía útil, tenía problemas con los profesores o directores y lo (la) echaron; (II) por embarazo propio o de su pareja, tenía que atender a su familia y le resultaba muy costoso y no tenía dinero; (III) sus amigos siguieron estudiando y se quedó atrás y no le gustaban sus compañeros; (IV) el establecimiento educativo quedaba muy lejos, no había lugar (cupos) y los profesores faltaban mucho.

A modo de reflexión general, cabe destacar que la descripción de la opinión de los adolescentes brinda elementos interesantes sobre algunos caminos a seguir al momento de pensar el tipo de oferta educativa en cada nivel y trayectoria. Las opiniones descritas brindan una síntesis de los motivos, pero, lógicamente, son opiniones en promedio, con lo cual, si se parte de la premisa de que los adolescentes no son una masa compacta, será necesario profundizar en estas razones para distintos perfiles de adolescentes.

Según los resultados de esta consulta, es claro que, independientemente de la trayectoria educativa y de los momentos en los cuales los adolescentes dejan sus estudios, la gran mayoría de los estudiantes indica que parte importante de sus intereses de base no se ven reflejados en las propuestas educativas actuales. Este fenómeno, que obviamente no es exclusivo del Uruguay y se encuentra en discusión en todas partes del mundo, habla de cierto tipo de crisis entre lo que el mundo adulto ofrece en educación y ciertas necesidades o proyecciones de futuro que las nuevas generaciones tienen. Sobre este aspecto, quizá los mecanismos formales

establecidos en la nueva ley de Educación, así como las instancias de intercambio y diálogo entre los actores, aporten pistas y soluciones para mejorar el acceso, el tránsito y los aprendizajes de los estudiantes.

## Conclusiones

En las páginas precedentes se han puesto de manifiesto los modestos avances que Uruguay ha tenido en las últimas cuatro o cinco décadas, con relación a la ampliación —ya no la universalización— del egreso de la enseñanza media, al menos en comparación con otros países de la región y, sin duda, con los países más desarrollados. Para ilustrar dicha afirmación en forma sintética: los jóvenes uruguayos son apenas un poco más educados (esto es, escolarizados) que sus padres. El 36 % de los jóvenes entre 25 y 29 años de edad logró completar la educación media superior, en tanto el 28 % de los adultos de 50 a 59 años alcanzó ese resultado casi cuatro décadas atrás. Solo 8 puntos porcentuales más entre « hijos » y « padres », lo que pone en entredicho la promesa educativa que hasta los años cincuenta el país había logrado cumplir: que cada generación sea un poco más educada que sus mayores.

Asimismo, la evidencia permite concluir que ese modesto aumento en los niveles de egreso de la enseñanza media —y también terciaria—, observado desde años sesenta del siglo pasado al presente, tiene como correlato en el tiempo un insuficiente aumento de los recursos y de la infraestructura destinados a la educación, sin que esto suponga establecer una relación directa o mecánica entre ambas variables. Para ilustrar también en forma sintética dicha afirmación, vale repetir lo señalado al comienzo de este trabajo: entre 1912 y 2008 la participación de la matrícula de la educación secundaria pública en la población total del país se multiplicó por 33, mientras el gasto público en el subsistema, medido como porcentaje del PIB (es decir, su prioridad macroeconómica), lo hizo por 13. Estos datos, así como los correspondientes a la evolución en dicho período del número de establecimientos liceales, muestran que el país no acompañó o no pudo acompañar adecuadamente, en la segunda mitad del siglo xx, la ampliación y, por tanto, la democratización del acceso a la educación secundaria y, en general, a la enseñanza media. Por cierto, la capacidad insuficiente que el sistema educativo uruguayo tuvo —y el país, en general— en las últimas cuatro o cinco décadas para adaptarse al ingreso masivo de las capas medias a la enseñanza secundaria, primero, y de los sectores de bajos recursos, después, seguramente se manifieste también en otras variables: las propuestas curriculares, pedagógicas y didácticas.

Otra conclusión que se desprende claramente de los datos examinados es la disparidad en los resultados educativos entre adolescentes que pertenecen a distintos estratos económicos y provienen de distintos contextos socioculturales, tanto en lo que refiere a la finalización de la educación media (básica o superior), como en los aprendizajes efectivos en las áreas de conocimiento o competencias básicas. En ese sentido, resulta especialmente preocupante que el país presente en algunos indicadores disparidades mayores a las de varios países de la región (Chile, por ejemplo), que se han caracterizado y se caracterizan por sus altos niveles de concentración del ingreso y desigualdad social.

Si el grado de inequidad en la distribución de los aprendizajes entre los niños, adolescentes y jóvenes guarda alguna relación con el grado de equidad socioeconómica que las sociedades tendrán en el futuro, entonces corresponde

encender algunas luces de alerta en Uruguay. De no acortarse a mediano plazo las brechas en los logros educativos que se han presentado en este trabajo, el país podría estar comprometiendo a futuro los niveles de equidad que lo han distinguido históricamente dentro de la región y que, hasta los años sesenta del siglo pasado, lo hacían comparable, en dicha dimensión, a las sociedades más desarrolladas.

Los datos analizados confirman, una vez más, que el desgranamiento de la matrícula en la enseñanza media se caracteriza por su concentración en algunas fases o momentos críticos: la transición entre la escuela primaria y el ciclo básico de educación media, y entre la finalización de este y el acceso a la educación media superior: el viejo tema de la articulación entre ciclos educativos, que supone no solo aspectos curriculares, sino también organizativos, de gestión y aun de cultura docente. Si bien esta conclusión no es novedosa, el examen riguroso de los datos permite cuantificar la magnitud del abandono en cada una de esas fases críticas y ubicarlo en el territorio, lo que facilita el diseño y la ejecución de políticas y programas dirigidos a enfrentar esos distintos tipos o modalidades de desvinculación.

Las opiniones, las percepciones y los juicios de los propios adolescentes que han abandonado la educación media (agrupados en cada una de las distintas categorías de abandono o desvinculación) muestran, una vez más, que son factores estrictamente educativos los que más pesan en sus decisiones respecto a permanecer, progresar o no en la educación.

Por último, como se señaló al comienzo de este trabajo, la universalización de la enseñanza media es un objetivo que la sociedad uruguaya y el sistema educativo nacional se vienen planteando desde hace al menos cuatro décadas; un propósito que forma parte del marco jurídico nacional y que ha estado presente, con mayor o menor énfasis, en todas las administraciones de gobierno durante los últimos veinticinco años. Empero, los avances no han sido satisfactorios como todos los actores reconocen, lo cual interpela a la sociedad respecto a la necesidad de seguir fortaleciendo su compromiso con la educación media, pero también de estar dispuestos a introducir, quizá, mayores dosis de innovación.

## Bibliografía

- ANEP, 2007: *Uruguay en PISA 2006. Primeros resultados en Ciencias, Matemática y Lectura del Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes*. Informe ejecutivo, CODICEN, Montevideo.
- ARROYO, Álvaro; DE ARMAS, Gustavo; RETAMOSO, Alejandro; VERNAZZA, Lucía (2009): *Observatorio de los derechos de la infancia y la adolescencia en Uruguay 2009*, UNICEF, Montevideo.
- BÉRTOLA, Luis y BITTENCOURT, Gustavo (2005): «Veinte años de democracia sin desarrollo económico», en CAETANO, Gerardo (dir.): *Veinte años de democracia. Uruguay 1985-2005: miradas múltiples*, Taurus, Montevideo.
- BRALICH, Jorge (1996): *Una historia de la educación en el Uruguay*, FCU, Montevideo.
- CASTRO, Julio (1949): «Coordinación entre Primaria y Secundaria», *Anales de Instrucción Primaria*, época II, tomo XII, n.º 4, Montevideo.
- CEPAL (2008): *Juventud y cohesión social en Iberoamérica. Un modelo para armar*, CEPAL, Santiago de Chile.
- CONSEJO DE EDUCACIÓN SECUNDARIA (2008): *Historia de la Educación Secundaria 1935-2008*, CES, Montevideo.
- DE ARMAS, Gustavo (2009): *Primero la infancia. Desarrollo, Estado y políticas sociales en Uruguay*, CLAEH, colección Argumentos, Montevideo.
- (2008): *Reflexiones sobre la relación entre la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia y el modelo de desarrollo de Uruguay hacia el año 2030, Documento sobre Sustentabilidad Social de la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia*, INFAMILIA, MIDES, Montevideo.
- FILARDO, Verónica (coord.); CABRERA, Mariana; AGUIAR, Sebastián (2010): *Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud. Segundo informe*, MIDES, INJU, INFAMILIA, Montevideo.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2002): *Variables del siglo XX. Educación y capacitación*, INE, Montevideo.
- MARTÍN, Elena (2010): *Enseñanza y evaluación de la educación secundaria*, UNICEF, Buenos Aires.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA (2009): *Anuario Educativo 2008*, del Ministerio de Educación y Cultura de Uruguay.
- OCDE (2006): *Education at a Glance 2005*, OCDE, París.
- PNUD (2010): *Informe sobre Desarrollo Humano 2009. Superando barreras: movilidad y desarrollo humano*, Grupo Mundi Prensa, Nueva York.





Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia  
UNICEF Uruguay  
Bulevar Artigas 1659, piso 12  
Montevideo, Uruguay  
Tel (598) 2403 0308  
Fax (598) 2400 6919  
montevideo@unicef.org  
www.unicef.org/uruguay