

## Trayectorias educativas en Uruguay

Principales rasgos, tendencias y desafíos  
para las políticas públicas



# Trayectorias educativas en Uruguay

Principales rasgos, tendencias y desafíos  
para las políticas públicas

Trayectorias educativas en Uruguay  
Principales rasgos, tendencias y desafíos para las políticas públicas

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

Autor: Gustavo De Armas

Corrección de estilo: María Cristina Dutto  
Diseño gráfico editorial: Taller de Comunicación

Impresión: Mastergraf  
Primera edición: octubre de 2017  
ISBN: 978-92-806-4912-3

UNICEF Uruguay  
Bulevar Artigas 1659, piso 12  
Montevideo, Uruguay  
Tel. (598) 2403 0308  
e-mail: [montevideo@unicef.org](mailto:montevideo@unicef.org)

Notas:

La Convención sobre los Derechos del Niño se aplica a todas las personas menores de 18 años, es decir, niños, niñas y adolescentes mujeres y varones. Por cuestiones de simplificación en la redacción y de comodidad en la lectura, se ha optado por usar en algunos casos los términos generales *los niños y los adolescentes*, sin que ello implique discriminación de género.

Para reproducir cualquier parte de esta publicación es necesario solicitar una autorización. Se garantiza el permiso de reproducción gratuito a las organizaciones educativas o sin fines de lucro.

Sírvase dirigirse a: [urgunicef@unicef.org](mailto:urgunicef@unicef.org)

## **Contenido**

1.	La centralidad de la educación en la agenda del desarrollo	7
2.	Trayectorias educativas en Uruguay	10
3.	Dispositivos para el acompañamiento de trayectorias educativas: experiencias comparadas	19
4.	Los antecedentes del sistema educativo uruguayo en políticas y programas de acompañamiento de trayectorias	25
5.	¿Qué peso tienen los apoyos personalizados en las trayectorias de los adolescentes y jóvenes en la educación media de Uruguay?	26
6.	El desafío de universalizar la educación obligatoria y generalizar la educación terciaria en Uruguay	31
	Bibliografía y bases de datos en línea consultadas	32
	Anexo	34
	Notas	37



## 1. La centralidad de la educación en la agenda del desarrollo

En las últimas décadas la educación se ha convertido en uno de los componentes principales, si no el más relevante, del concepto de desarrollo. Desde distintas perspectivas teóricas se señala que la provisión universal y equitativa de servicios educativos de alta calidad constituye un factor clave del desarrollo de las sociedades. Desde las aproximaciones económicas al concepto de desarrollo que advierten en la educación, principalmente, un mecanismo para formar capital humano, pasando por las concepciones más holísticas e integrales (que entienden al desarrollo como la expansión de las capacidades y las libertades de los individuos), hasta los aportes más recientes en torno al desarrollo sostenible, la literatura económica y sociológica le asigna a la educación, en forma creciente, un papel determinante en el desenvolvimiento de las sociedades.

Por otra parte, desde mediados del siglo pasado se reconoce a la educación como un derecho de todos los ciudadanos. Esta redefinición de la educación ha contribuido a la renovación de los marcos jurídicos nacionales, regionales y globales en materia educativa, ha permeado el diseño de las políticas y las instituciones educativas y, por último (aunque probablemente en menor grado), ha coadyuvado a renovar prácticas de enseñanza y concepciones pedagógicas.

En tercer término, en las últimas décadas la educación ha comenzado a ser considerada como un bien público que deben tutelar los Estados, más allá de los formatos o arreglos institucionales que se utilicen para proveer con alcance universal servicios educativos (con mayor o menor participación de agentes estatales y privados).

Por último, en años más recientes la definición de la educación ha experimentado un nuevo giro conceptual: la incorporación de la noción de *inclusión*, que supone eliminar cualquier tipo de barreras que impidan a determinados colectivos acceder a la educación teóricamente destinada a todos: obstáculos que los relegan a ofertas educativas diferenciadas o, en el extremo, los excluyen abiertamente de cualquier tipo de modalidad u oferta educativa. Esta redefinición del concepto de educación como educación inclusiva implica construir una oferta que sea válida para toda la sociedad y, por lo tanto, en contextos de creciente diversidad, para los distintos colectivos que la constituyen.

En suma, la educación es cada vez más concebida en la literatura especializada, en los marcos jurídicos y en los objetivos explícitos de las políticas y programas como un derecho de todos los ciudadanos, un bien público que los Estados deben tutelar y garantizar, un espacio inclusivo y una palanca para el desarrollo de las sociedades.

Una estrategia que procure alcanzar de modo sostenible mayores niveles de desarro-

### Objetivo de Desarrollo Sostenible n.º 4

“Garantizar una **educación inclusiva y equitativa de calidad** y promover **oportunidades de aprendizaje permanente para todos**.”

(Resolución adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015)

#### Metas:

(4.1): “De aquí a 2030, asegurar que **todas las niñas y todos los niños terminen la enseñanza primaria y secundaria**, que ha de ser gratuita, equitativa y de calidad y producir resultados de aprendizaje pertinentes y efectivos”.

(4.2): “De aquí a 2030, asegurar que **todas las niñas y todos los niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y educación preescolar** de calidad, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria”.

(4.3) “De aquí a 2030, asegurar el **acceso igualitario** de todos los hombres y las mujeres a una **formación técnica, profesional y superior** de calidad, **incluida la enseñanza universitaria**”.

([http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/70/L.1&Lang=S](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/L.1&Lang=S))

llo y bienestar para una sociedad (en definitiva, una sociedad más próspera, más equitativa y más democrática) debería asignar a la educación un espacio principal, entendiendo por *educación* un conjunto amplio de prácticas (que no se reducen exclusivamente a la educación formal, más allá de la significación que esta tiene en ese universo) que contribuyen a que las personas desplieguen al máximo sus capacidades y habilidades (en particular, durante las primeras etapas de su desarrollo, desde la primera infancia hasta la adolescencia-juventud).

Uruguay como miembro activo de la comunidad global ha respaldado los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). La culminación universal de la educación media y la universalización del acceso a la educación técnica, profesional y superior (incluida la universitaria) son dos de los principales retos que la nueva agenda de desarrollo trae al debate: un salto cualitativo con relación a los compromisos globales precedentes.

Para Uruguay, algunas de las metas en educación de los ODS sobre acceso y finalización de ciclos educativos —la primera meta, sobre la culminación universal de la educación media, y la tercera, sobre universalización del acceso a la educación superior— representan objetivos aún lejanos, pero, al mismo tiempo, constituyen propósitos reconocidos en su marco constitucional (la vigente Constitución de 1967 establece en su artículo 70, por primera vez en la historia del país, la obligatoriedad de la educación media) y legal (Ley de Educación 18.437, de 2008, en su artículo 7). Asimismo, algunos de los principios constitutivos de la nueva agenda de desarrollo sostenible en educación forman parte de las bases programáticas del marco legal específico, en particular el principio de inclusión educativa (Ley 18.437, artículo 8).

Cabe destacar también que en los últimos veinte años los sucesivos planes quinquenales de presupuesto han reafirmado el compromiso de universalizar la educación media básica (por ende, la culminación de este tramo de la educación obligatoria, en torno al 70% en los últimos 20 años), compromiso que ha sido ampliado durante la presente administración al sumar a esa anhelada meta un propósito aún más exigente: la generalización del egreso de la educación media superior (en torno al 40%), en línea con la extensión de la obligatoriedad de la educación establecida en el artículo 7 de la Ley 18.437.

Finalmente, la universalización efectiva de la educación media (del acceso, de las oportunidades de aprendizaje y de la culminación de este ciclo) y la generalización de la educación terciaria o superior representan para Uruguay, por sus rasgos sociodemográficos y económicos y por los retos que el país enfrenta en términos de desarrollo, objetivos ineludibles. La historia económica muestra que los pequeños países que a lo largo del siglo xx lograron altos niveles de desarrollo comparten, más allá de sus perfiles específicos o distintivos, un rasgo sobresaliente: la inversión sostenida en el desarrollo de las capacidades y habilidades de sus habitantes, en particular en un contexto de globalización y creciente interdependencia. En algunos de los países del norte de Europa (países que desde mediados del siglo pasado se han caracterizado por una particular combinación de altos niveles de bienestar, bajos niveles de desigualdad y avanzadas democracias), esta estrategia de desarrollo ha sido a la vez causa y consecuencia de sus potentes regímenes de bienestar social, de un “estado de bienestar competitivo”, como diría Sahlberg (2013) sobre Finlandia,<sup>1</sup> y “con una orientación productivista”, al decir de Esping-Andersen (2001) sobre los modelos escandinavos.<sup>2</sup>

Por otra parte, la apuesta al desarrollo de las capacidades de las personas —que se concreta o materializa durante su niñez (en particular, en los primeros años), adolescencia y primeros años de la juventud—, cuando pone una atención espe-

cial en los sectores más vulnerables o que están sometidos a condiciones ambientales y sociales más adversas, puede contribuir a reducir las brechas, al menos en el punto de partida.<sup>3</sup> Como dice Esping-Andersen (2007: 18):

El continuo y potente impacto de los orígenes sociales en las oportunidades vitales de los niños, que los estudios de estratificación intergeneracional identifican, se debe en gran parte al hecho de que las competencias básicas de los niños quedan grabadas en los primeros años de la infancia, cuando están en gran medida bajo el ámbito privado. Las desigualdades en los estímulos paternos son transmitidas subsecuentemente a las escuelas, que, a su vez, tienen en general poca capacidad para rectificar el diferencial en las habilidades de aprendizaje.

En síntesis, universalizar la educación media y generalizar la educación terciaria o superior son propósitos que el Estado uruguayo ha ido incorporando de modo progresivo en su marco jurídico y compromisos internacionales a los que ha adherido en las últimas décadas, pero también objetivos de política de los cuales depende el logro de un mayor grado o estadio de desarrollo humano, mayores niveles de bienestar y menores índices de inequidad. Asegurar el desarrollo de las capacidades y las habilidades de las generaciones más jóvenes implica proteger sus trayectorias a partir de la primera infancia —y especialmente durante esta etapa—, pasando por las edades correspondientes a la educación básica o preterciaria, hasta la juventud.

En un país con la dimensión territorial y poblacional del Uruguay, y habida cuenta de sus capacidades fiscales, institucionales y técnicas, proteger en forma personalizada la trayectoria de cada cohorte de 48 mil niños que nacen año a año en el país, a lo largo de su infancia, adolescencia y juventud, constituye un reto que el país puede enfrentar con éxito.

En tal sentido, resulta clave disponer de un repertorio de políticas que aprovechen al máximo las ventanas de oportunidad que se abren en el desarrollo de las personas durante la infancia, la adolescencia y la juventud, así como de intervenciones oportunas en momentos críticos o fases de transición que pueden tener un carácter preventivo o anticipatorio.

## Declaración de Incheon, Educación 2030

“Motivados por los importantes logros que hemos conseguido en la ampliación del acceso a la educación en los últimos 15 años, velaremos por que se proporcione educación primaria y secundaria de calidad, equitativa, gratuita y financiada con fondos públicos, durante 12 años, de los cuales al menos nueve serán obligatorios, consiguiendo así resultados de aprendizaje pertinentes. Alentamos también a que se imparta al menos un año de enseñanza preescolar de calidad, gratuita y obligatoria, y a que todos los niños tengan acceso a una educación, atención y desarrollo de la primera infancia de calidad. Nos comprometemos también a proporcionar oportunidades de educación y capacitación significativas para el gran número de niños y adolescentes no escolarizados, que precisan medidas inmediatas, sostenidas y específicas, a fin de velar por que todos los niños asistan a la escuela y aprendan.

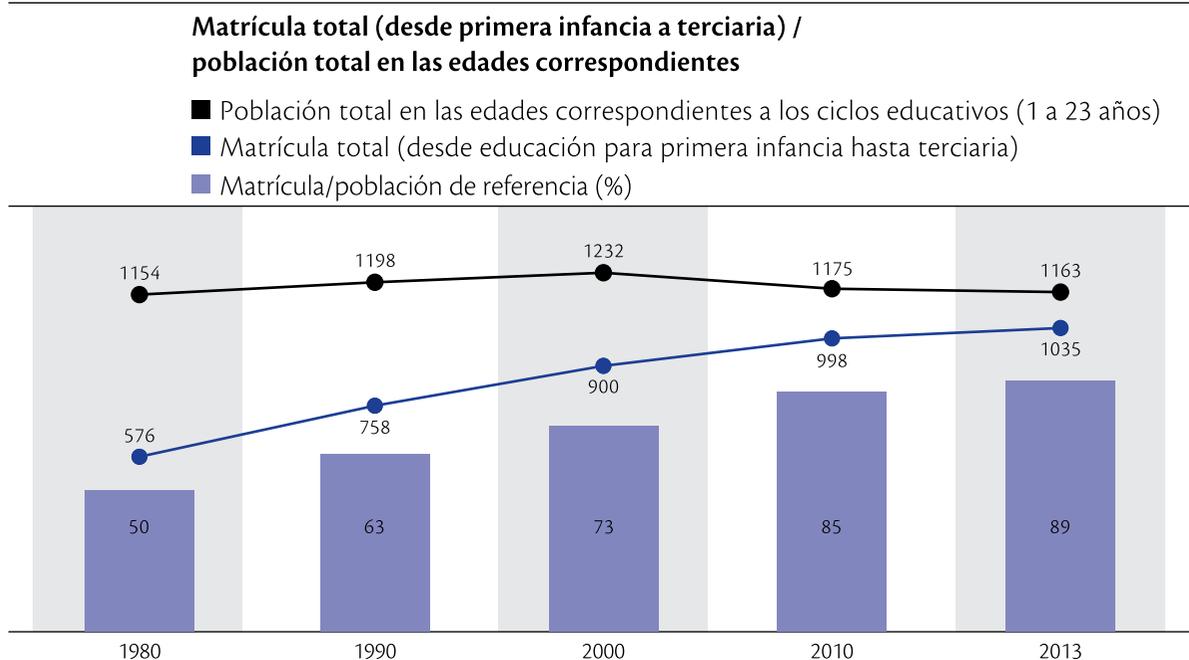
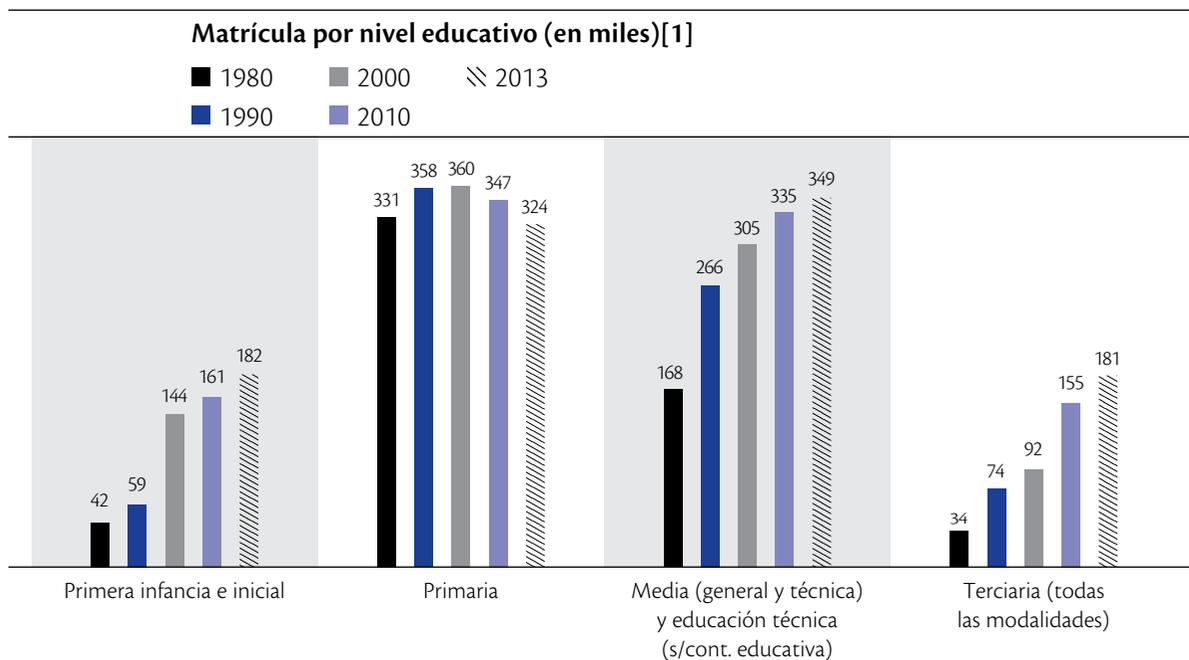
La inclusión y la equidad en la educación y a través de ella son la piedra angular de una agenda de la educación transformadora, y por consiguiente **nos comprometemos a hacer frente a todas las formas de exclusión y marginación, las disparidades y las desigualdades en el acceso, la participación y los resultados de aprendizaje. Ninguna meta educativa debería considerarse lograda a menos que se haya logrado para todos.** Por lo tanto, nos comprometemos a realizar los cambios necesarios en las políticas de educación y a centrar nuestros esfuerzos en los más desfavorecidos, especialmente aquellos con discapacidad, para velar por que nadie se quede atrás”.

(<http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002338/233813M.pdf>)

## 2. Trayectorias educativas en Uruguay

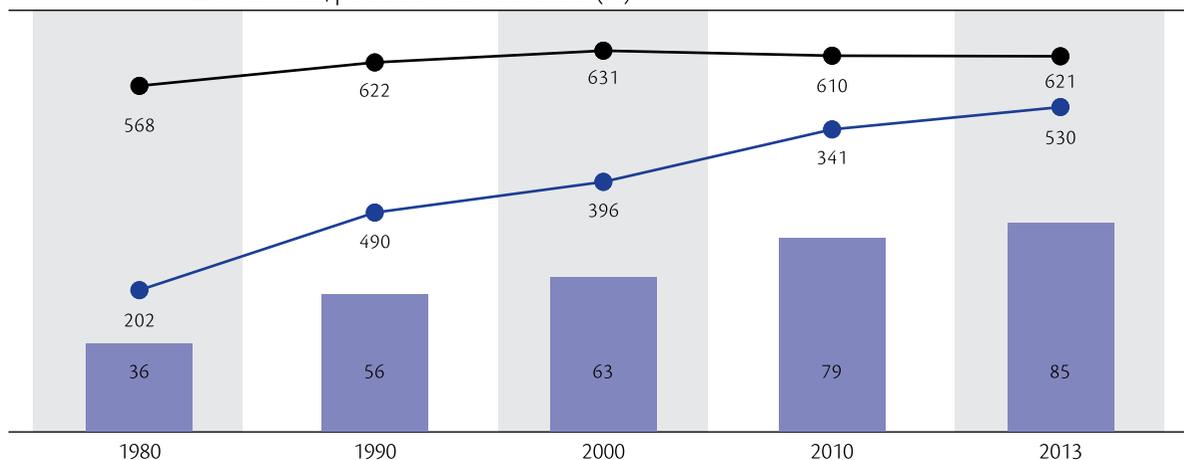
En el transcurso de los últimos treinta años Uruguay experimentó un cambio significativo en educación que a menudo pasa inadvertido o es soslayado en los debates públicos sobre el estado actual y la evolución reciente de la educación en el país, o que recibe, a lo sumo, una moderada atención, pese a su notoria magnitud y a las consecuencias que ha deparado. Nos referimos a la significativa ampliación del acceso a la educación formal en todos sus niveles, desde inicial o preescolar hasta terciaria, proceso que coincide con el período más extenso de vigencia del régimen democrático.

**Gráfico 1. Indicadores de cobertura de la educación en Uruguay entre 1980 y 2013**



## Matrícula de educación media, técnica y terciaria / población total en las edades correspondientes

- Población total en las edades correspondientes a la educación posprimaria (12 a 23 años)
- Matrícula total (desde educación para primera infancia hasta terciaria)
- Matrícula/población de referencia (%)



[1] Los datos de educación terciaria corresponden al recuento de estudiantes matriculados en todos los años de la serie de tiempo (de 1980 a 2013). Estas cifras podrían superar el número efectivo de personas que asisten a este tramo de enseñanza, ya que en la Universidad de la República, a la que corresponde el grueso de la matrícula, puede haber personas que estén matriculadas en más de un servicio universitario. Si se toma como fuente la Encuesta Continua de Hogares, en 2014 había aproximadamente 147 mil personas que asistían a alguna —o varias— de las ofertas de educación terciaria. En suma, si se contabilizan los alumnos matriculados en la educación terciaria —independientemente de que dos o tres inscripciones correspondan a la misma persona—, se puede afirmar que en 2013 había, aproximadamente, 180 mil estudiantes matriculados. Dado que el dato de 1980 también tiene como fuente los registros de matrícula (en ese entonces, Universidad de la República e institutos de formación docente) y, por lo tanto, podría sumar dos o más matrículas correspondientes a las mismas personas, es factible que el número efectivo de personas que asistían a la educación terciaria fuese levemente inferior a la cifra de 34 mil.

Fuente: Elaboración propia a partir de las siguientes fuentes: Caetano y De Armas (2014: 14); Ministerio de Educación y Cultura (s/d, 2014); Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (2007); Instituto Nacional de Estadística (s/d); datos de población de la CEPAL (<https://www.cepal.org/es/temas/proyecciones-demograficas/estimaciones-proyecciones-poblacion-total-urbana-rural-economicamente-activa>).

Como se puede observar en el gráfico 1, en las últimas tres a cuatro décadas el sistema educativo uruguayo experimentó un crecimiento sostenido y significativo de su matrícula preprimaria, media y terciaria. Cabe destacar que estos incrementos —la matrícula de educación terciaria se quintuplicó (pasó de 34 mil a 181 mil estudiantes), la de inicial se cuadruplicó (saltó de 42 mil a 182 mil) y la de media se duplicó (creció de 168 mil a 349 mil estudiantes)— se produjeron en un período de moderado crecimiento de la población total del país (de 2,9 millones en 1980 y 3,4 millones en 2013, lo que representa un aumento menor del 20%)<sup>4</sup> y, en particular, de la población en los tramos de edad correspondientes a estos niveles de enseñanza. La matrícula de la educación primaria no experimentó mayores cambios en las últimas décadas, dado que hacia la mitad del siglo Uruguay ya había logrado universalizar el acceso a este tramo de enseñanza.<sup>5</sup>

Estos datos indican que en las últimas décadas la educación media ha pasado a ser un ciclo al que efectivamente acceden, o están en condiciones formales de acceder, todos los adolescentes —o casi todos—,<sup>6</sup> al menos a su primer tramo. Asimismo, en este período la educación terciaria ha dejado de ser un tramo al que accede una minoría de la población joven (a comienzos de la década de 1980 apenas había 34 mil estudiantes de los aproximadamente 270 mil jóvenes de 18 a 23 años de edad; grosso modo, uno de cada diez) para convertirse en un tramo al que llegan, además de los estratos socioeconómicos altos, los sectores medios y medio-bajos, pese a que el país aún está lejos de alcanzar la universalización del acceso a este tramo. Por

La matrícula de todo el sistema educativo de Uruguay (desde la educación preprimaria a la terciaria, sumando los subsistemas público y privado) pasó de 576 mil en 1980 a más de un millón en 2013, en un período en el que la población del país creció de 2,9 a 3,4 millones (aproximadamente, un 20% de incremento). Mientras en 1980 la matrícula de todo el sistema era equivalente al 50% de la población en las edades correspondientes a esos tramos educativos, en 2013 representó casi el 90%. Resulta interesante señalar en particular la evolución de los tramos educativos destinados a los adolescentes y los jóvenes: mientras en 1980 la suma de las matrículas de la educación media y la terciaria —en ese entonces, tan solo dos ofertas: la Universidad de la República y los institutos de formación de maestros y profesores— apenas superaba los 200 mil estudiantes (una cifra equivalente a un tercio de la población de entre 12 y 23 años de edad de ese entonces), en 2013 sobrepasó el medio millón (aproximadamente, el 85% de la población en esas edades).

último, en este mismo período la educación preprimaria o inicial se ha convertido también en un nivel educativo masivo: universal para los niños de cinco y cuatro años de edad y común para los de tres.

Estos datos deberían ser considerados con atención al menos por dos motivos: en primer lugar, porque cuestionan la percepción —generalizada en algunos ámbitos— del sistema educativo uruguayo como un sistema inmóvil o estancado; en segundo lugar, porque en un sistema educativo (desde inicial a terciaria) que se transforma en un sistema de masas no pueden o no deberían seguir operando mecanismos o dispositivos, explícitos o implícitos, de selección o filtro. Si el sistema educativo pretende ser para todos, necesariamente los tramos educativos que no fueron concebidos con esa misión —o, si lo fueron (materia debatible), no contaron con los medios para constituirse en tramos educativos para todos— deben ser repensados.

Cuando un sistema educativo —o un determinado tramo o nivel educativo— se transforma en un sistema para todos (legal y fácticamente para todos), en un sistema de masas, el foco de atención debe ser especialmente dirigido hacia la calidad de la enseñanza, de los aprendizajes, la permanencia de los estudiantes, sus trayectorias y, finalmente, el

egreso o acreditación universal de los ciclos obligatorios. Un sistema educativo que se define como universal fracasa si no logra que todos alcancen las metas —de aprendizaje y de acreditación o culminación de ciclos— definidas o establecidas, precisamente, para todos. Este es el cambio paradigmático que entraña la universalización de un ciclo educativo cuando se concibe a la educación como un derecho de los ciudadanos y un bien público que los Estados deben tutelar y poner a disposición de todos: si no se logra que todos alcancen los aprendizajes deseables y necesarios, y si no se logra que todos culminen o acrediten los ciclos educativos socialmente deseables y legalmente obligatorios, el que fracasa es el sistema, no sus destinatarios.

Los datos presentados en el primer gráfico muestran que el sistema educativo uruguayo ha logrado en los últimos treinta años algunos objetivos relevantes: universalizar el egreso o graduación de la educación primaria (completando así un proceso que se inició en el último cuarto del siglo XIX con la reforma varelana y que tuvo un vigoroso impulso en las primeras décadas del siglo XX); universalizar el acceso a la educación media; aproximarse a la universalización de la educación inicial; generalizar el acceso a la educación terciaria o superior. Asimismo, como se verá en las próximas páginas, también se pueden identificar algunos progresos significativos con relación al egreso o graduación de la educación terciaria. Se podría decir que desde una perspectiva sistémica u holística esos han sido los principales avances durante este período.

Al mismo tiempo, en este período se advierten avances moderados con relación a la retención de los estudiantes en la educación media —reiteramos, hoy de ma-

sas—, a sus aprendizajes y, especialmente, a su egreso o graduación. Por cierto, estos moderados avances —nos referimos al tendencial aumento del número absoluto de egresados, en una población (adolescentes y jóvenes) que registra un bajo crecimiento, y al incremento del porcentaje de jóvenes que manifiestan haber completado la educación media superior según la Encuesta Continua de Hogares del INE— se dan tras dos o tres décadas (desde los años setenta hasta mediados de los noventa) en las que Uruguay registró avances muy modestos en algunos de estos indicadores, al mismo tiempo que muchos países de Europa, América Latina y otras regiones del orbe experimentaron verdaderas revoluciones educativas, en términos de acceso y finalización de la educación media y de generalización de la terciaria, ensanchando claramente la brecha o la distancia con Uruguay en este campo.

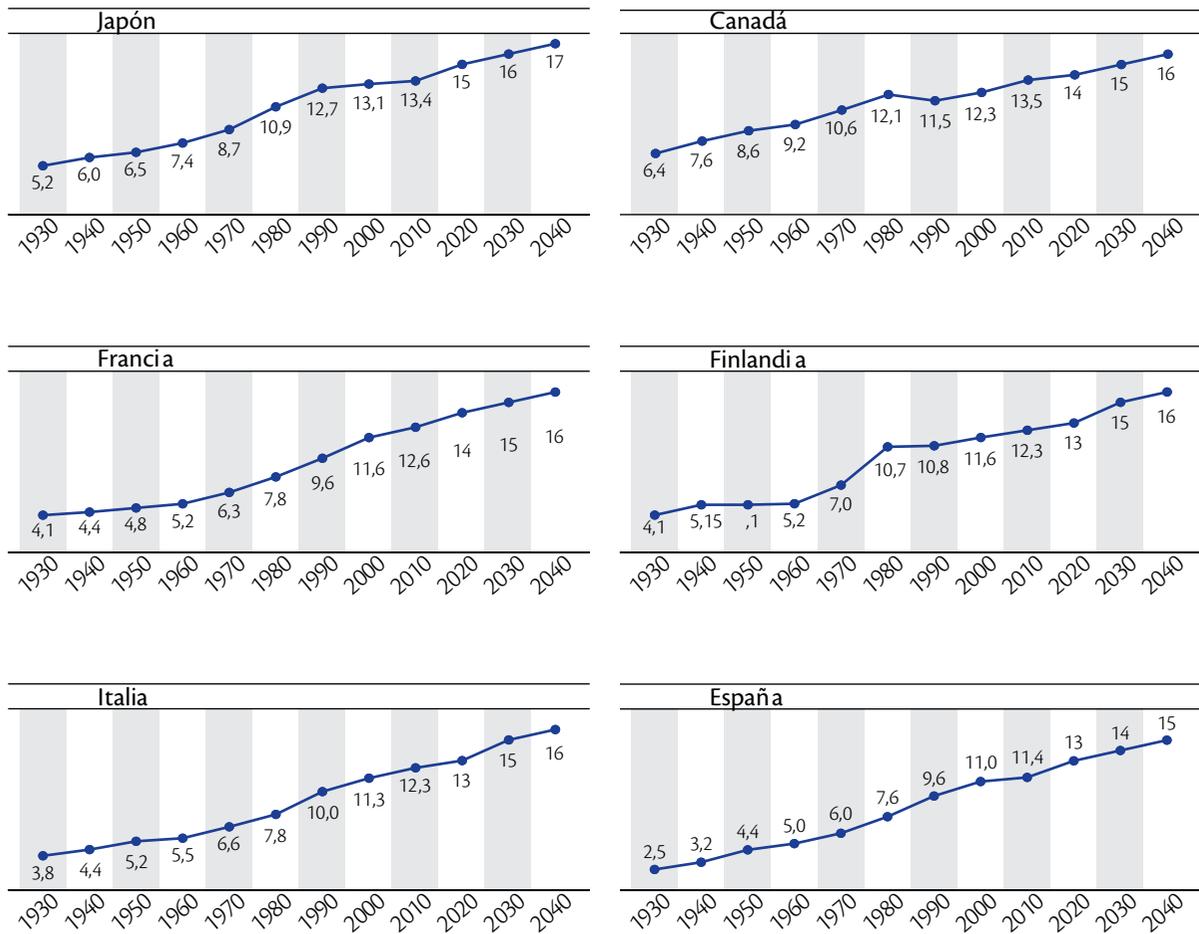
Los datos que se presentan en el gráfico 2 ilustran claramente la divergencia desde mediados del siglo pasado entre Uruguay y algunos países con relación a logros educativos básicos (por ejemplo, el promedio de años de escolaridad formal, desde primaria a terciaria, alcanzado por los jóvenes de 25 años de edad); países a los que Uruguay se asemejaba —o incluso superaba— en esos indicadores de logro educativo de la sociedad hasta ese entonces.

Los jóvenes uruguayos que tenían 25 años en 1970 —quienes tuvieron edad de transitar por la educación entre los años cincuenta y sesenta del siglo pasado— alcanzaron, en promedio, 7 años de escolaridad, un registro idéntico o levemente mayor que el de sus coetáneos argentinos (7,1), chilenos (6,9), españoles (6), italianos (6,9), franceses (6,3) y fineses (7), y claramente mayor que el de sus pares de Brasil (3), México (4) y Colombia (4,1).

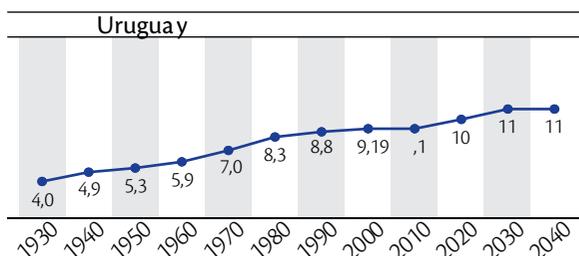
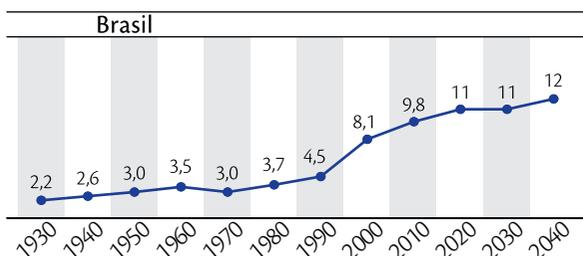
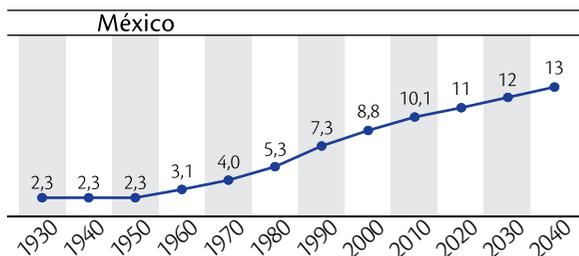
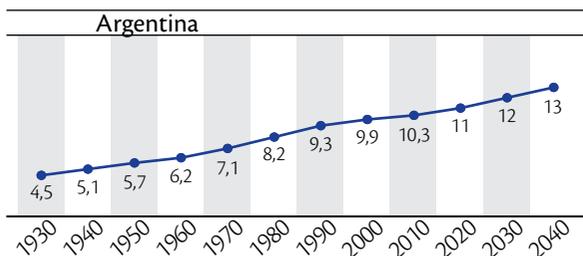
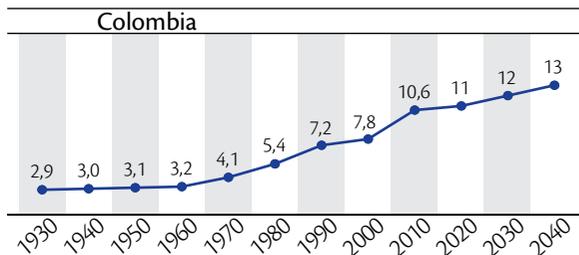
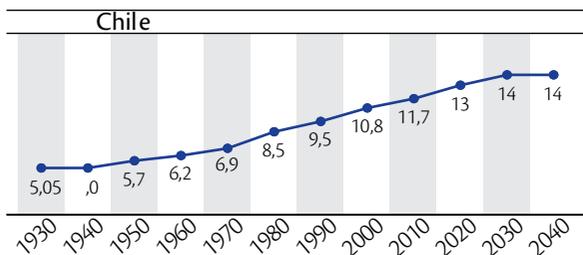
En cambio, los jóvenes uruguayos que tenían 25 años en 2010 (nacidos en 1985), si bien alcanzaron dos años más que los jóvenes de 1970 (los nacidos en 1945), quedaron muy rezagados frente a sus coetáneos de los países mencionados, merced a los notorios avances de sus sistemas educativos en términos de universalización o al menos generalización de la educación media: los argentinos alcanzaron 10,3 años de escolaridad (3,2 más que en 1970); los chilenos, 11,7 (4,8 años más); los españoles, 11,4 (casi el doble de su registro de 1970); los italianos, 12,3 (5,4 años más); los franceses, 12,6 (exactamente el doble que en 1970), y los fineses, 12,3 (5,3 años más); en tanto, Brasil, México y Colombia duplicaron o incluso triplicaron sus registros de 1970 (respectivamente alcanzaron 9,8, 10,1 y 10,6 años), con lo que superaron a Uruguay en un año o más y se aproximaron a Argentina, que en 1970 compartía con Uruguay los guarismos más altos de la región (7,1 y 7 años respectivamente).

La similitud entre los promedios de años de escolarización de quienes tenían 25 años de edad en Uruguay en 1990 (8,8), en 2000 (9,1) y 2010 (9,1), quienes transitaban por la educación básica o preterciaria en las últimas tres décadas del siglo pasado, muestra con claridad cuál fue el período en que el sistema educativo uruguayo enlenteció el ritmo de progreso o avance que lo había caracterizado desde fines del siglo XIX hasta la década del sesenta del siglo pasado. Estos datos no son necesariamente contradictorios con la evolución de la matrícula en los últimos treinta años (aunque estos últimos corresponden a un período que va desde comienzos o mediados de los años ochenta hasta el presente), ya que el sistema educativo, al mismo tiempo que logró universalizar el egreso de la educación primaria y expandir —hasta finalmente universalizar— el acceso a la educación media, no logró retener al grueso de sus nuevos estudiantes y, consecuentemente, incrementar los niveles de finalización de la educación media.

**Gráfico 2. Promedio de años de escolaridad (desde educación primaria a terciaria) en la población de 25 años de edad en países seleccionados de América del Sur, América del Norte, Europa y Sudeste Asiático. Estimaciones para años seleccionados entre 1930 y 2010, y proyecciones para 2020, 2030 y 2040**

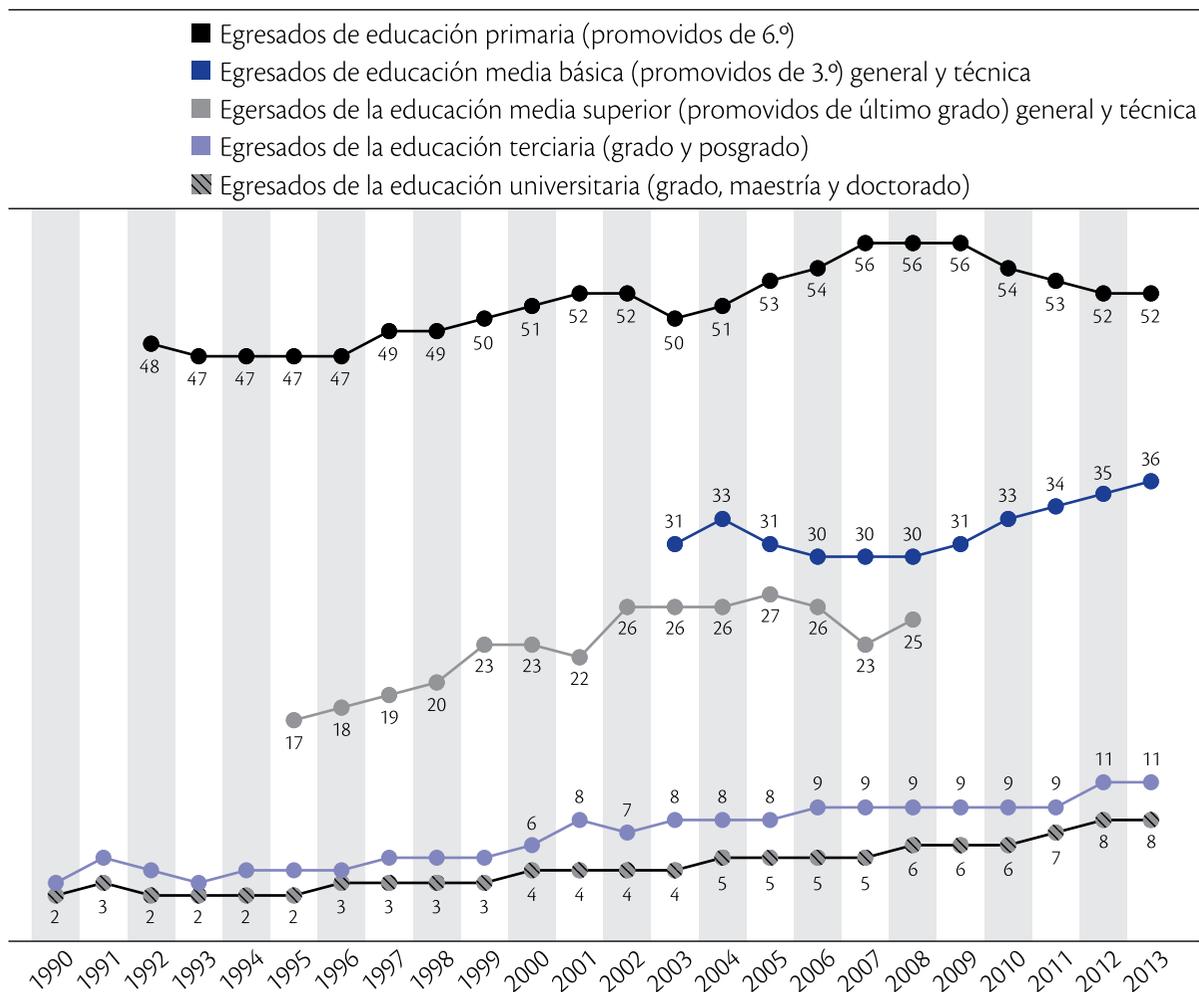


Fuente: Elaboración propia a partir de las estimaciones de Barro y Lee (<http://www.barrolee.com/data/wholepop.htm>) contenidas en las bases de datos en línea del Banco Mundial (<http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=education-statistics~all-indicators#>).



Como ha sido extensa y rigurosamente demostrado, el sistema educativo uruguayo tiene un problema de flujo en los dos tramos de la educación media. Se puede afirmar o sostener que el sistema educativo logra que todos los niños (97% o más de cada cohorte) completen la educación primaria —aunque aún con niveles de rezago y extraedad preocupantes (Cardozo, 2016; INEED, 2014; UNICEF, 2012), pese a la sostenida disminución de la repetición en las escuelas públicas (Caetano y De Armas, 2014; UNICEF, 2012)— y que casi todos se matriculen en el primer año de educación media —más del 90% de cada cohorte (De Armas y Retamoso, 2010: 38-39)—. Asimismo, como muestra el gráfico 3, el número absoluto de estudiantes que promueven el tercer año de la educación media básica (la suma total de promovidos de liceos oficiales, habilitados y centros de educación técnica) registra en los últimos años un leve pero sostenido aumento, así como la suma del total de pases expedidos para el ingreso a las instituciones de educación terciaria (universidades y centros de formación docente) y los promovidos del último grado de las ofertas de educación media superior técnica.

**Gráfico 3. Estimación del número de egresados por nivel educativo en Uruguay (educación primaria, media y terciaria<sup>[i]</sup>) incluidos el subsistema público y el privado. Serie 1990-2013. En miles**

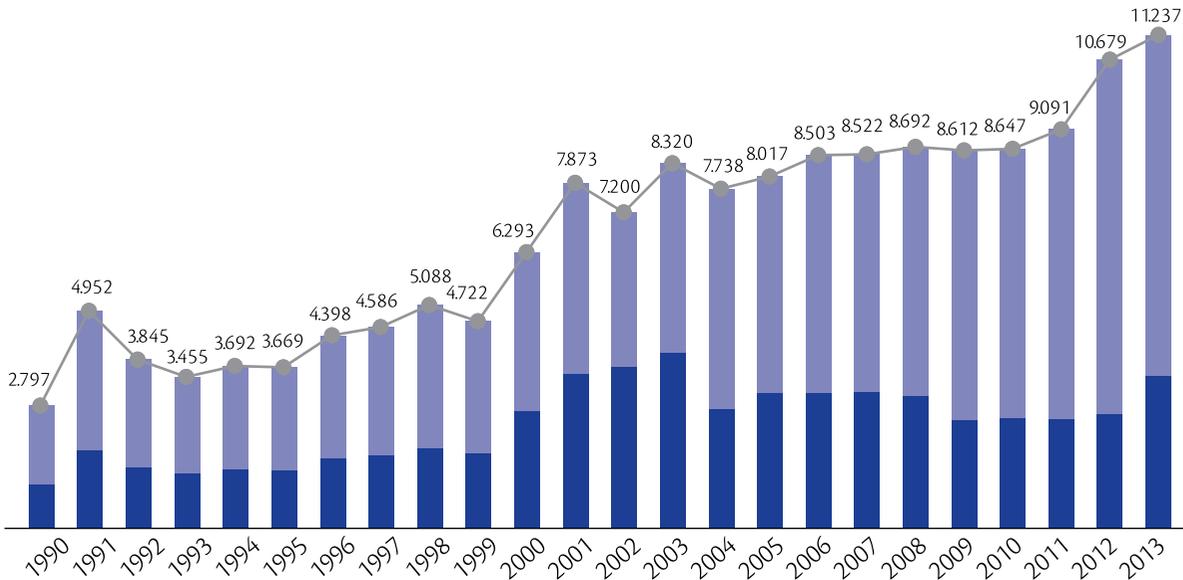


[i] Para la educación primaria se tomó el número efectivo de promovidos de 6.º año de las escuelas públicas para todos los años y de las escuelas privadas para varios años, y se estimaron los valores de estas últimas para los restantes años en función de su peso estable en el total de promovidos, calculado a partir de los años con registros; para la educación media básica se tomaron los datos de egreso de 3.º de liceos oficiales, se estimaron los valores de los liceos privados y de la educación media básica técnica a partir de sus matrículas de 3.º y de hipótesis sobre los niveles de promoción, formuladas a partir de registros disponibles sobre repetición y promoción para algunos años publicados en algunas fuentes oficiales; para la educación media superior se tomaron datos de los pases expedidos para la educación terciaria a solicitud de egresados de liceos oficiales diurnos y nocturnos, y de liceos habilitados, así como valores de egresos de la educación media superior técnica para algunos años y estimaciones del nivel de egresos para los restantes años en función de la matrícula del último grado de este nivel y de datos de promoción; por último, para la educación terciaria se tomaron datos sobre los egresos de todas las ofertas publicados en sucesivas ediciones del *Anuario Estadístico de la Educación* del MEC y datos sobre egresos de universidades de la RICYT.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la División de Investigación, Evaluación y Estadísticas de la Administración Nacional de Educación Pública (<https://www.anep.edu.uy/observatorio/>), el *Monitor Educativo* del Consejo de Educación Secundaria ([https://www.ces.edu.uy/ces/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1676](https://www.ces.edu.uy/ces/index.php?option=com_content&view=article&id=1676)), la Dirección de Planeamiento del Consejo de Educación Técnico-Profesional (<http://planeamientoeducativo.utu.edu.uy/portal/index.php/2013-08-21-15-20-00>), el *Anuario Estadístico de la Educación* del Ministerio de Educación y Cultura ([http://www.mec.gub.uy/innovaportal/v/11078/5/mecweb/publicaciones\\_?3colid=927](http://www.mec.gub.uy/innovaportal/v/11078/5/mecweb/publicaciones_?3colid=927)), la Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericana e Interamericana (RICYT) (<http://www.ricyt.org/indicadores>) y Martín Pasturino, (s/d): "Desarrollo económico reciente y las restricciones en la formación de la fuerza de trabajo", conferencia presentada en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

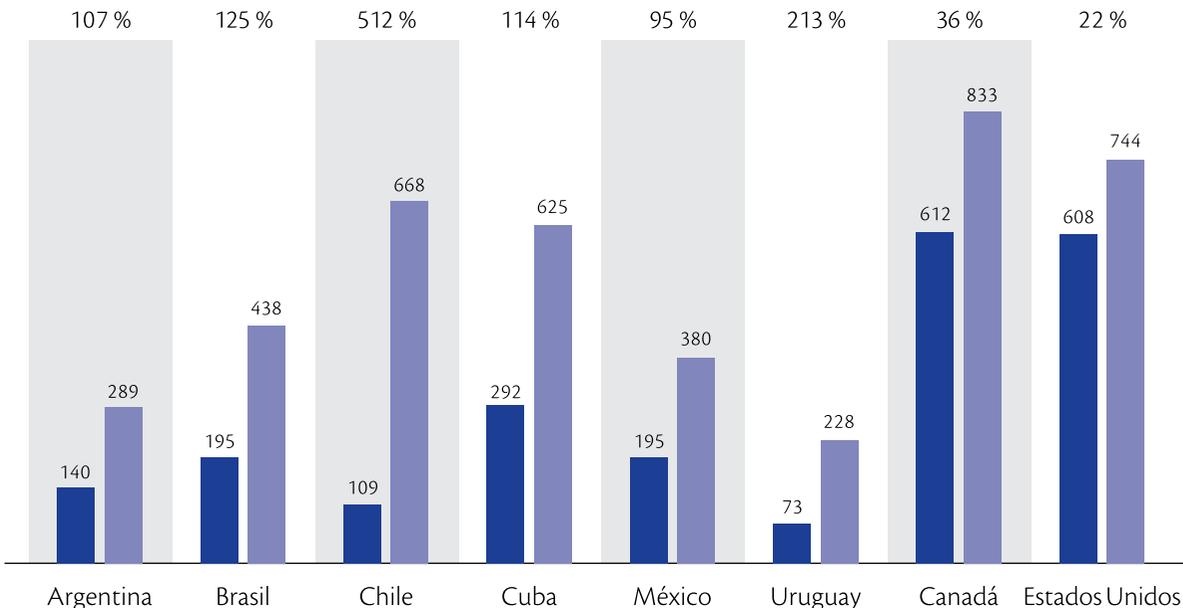
### Gráfico 4. Indicadores de egreso de la educación terciaria y universitaria en Uruguay en perspectiva comparada

- Egresos de las universidades (sólo grados, maestrías y doctorados)
- Egresos de otra institución de educación terciaria y otros títulos expedidos por universidades
- Total de egresos de la educación terciaria



- Total de egresados durante 1995 por cada 100 mil habitantes
- Total de egresados durante 2013<sup>[i]</sup> cada 100 mil habitantes

Crecimiento de 1995 a 2013 como porcentaje del valor de 1995



[i] El dato de egresos de universidades de los Estados Unidos corresponde a 2010.

Fuente: Elaboración propia a partir de las siguientes fuentes. Para el primer gráfico, los datos sobre egresos de universidades provienen de RICYT (<http://www.ricyt.org/indicadores>), en tanto los datos sobre el resto de los egresos de la educación terciaria (universitaria y no universitaria) fueron elaboración propia a partir de datos del *Anuario Estadístico de la Educación* del Ministerio de Educación y Cultura ([http://www.mec.gub.uy/innovaportal/v/11078/5/mecweb/publicaciones\\_?colid=927](http://www.mec.gub.uy/innovaportal/v/11078/5/mecweb/publicaciones_?colid=927)). Para el segundo gráfico los datos sobre egreso provienen de RICYT, en tanto los datos sobre población fueron extraídos de las bases en línea del Banco Mundial (<http://data-bank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=world-development-indicators>).

El incremento significativo durante las últimas dos décadas del número de egresos en la educación terciaria en Uruguay (considerando todas las ofertas de grado y posgrado, de casi tres mil estudiantes en 1990 a más de once mil en 2013), indica que sería posible para el país avanzar en la profesionalización de su población joven en la medida en que logre primero universalizar el egreso de la educación media básica y elevar significativamente el egreso de la educación media superior.

Considerado desde esta perspectiva, el bajo crecimiento de las tasas de culminación de la educación media básica y media superior ha constituido en las últimas décadas, y aún representa, uno de los cuellos de botella —quizás el más importante— para generalizar la educación terciaria o superior (*el objetivo que debe plantearse una sociedad que aspira al desarrollo en el siglo XXI*).

Finalmente, en los últimos veinte a veinticinco años se advierte un sostenido —y significativo en términos relativos— aumento del número de estudiantes que logran graduarse de la educación terciaria (gráficos 3 y 4): entre 1990 y 2013 el número de títulos de grado, maestría y doctorado expedidos cada año por la Universidad de la República y las universidades privadas pasó de 1790 a 7777 (se cuadruplicó), en tanto el total de egresos de toda la educación terciaria (de grados y posgrados) pasó de 2797 a 11237 (también se cuadruplicó).

El significativo aumento en el número de egresados de la educación universitaria ha permitido acortar la brecha que separa a Uruguay de los países de la región que desarrollaron a lo largo del siglo XX —al menos en la segunda mitad— sistemas universitarios más amplios, robustos y de excelencia. Mientras en 1995 el número anual de egresados universitarios por cada cien mil habitantes era en Uruguay de 73 (la mitad del valor de la Argentina), en 2013 fue de 228 (tres veces más). De hecho, mientras entre 1995 y 2013 el número de graduados

universitarios al año por cada cien mil habitantes aproximadamente se duplicó en Argentina, Brasil y México (tres de los países de la región que cuentan con sistemas universitarios más amplios, diversos y complejos), en Uruguay se triplicó, siguiendo a Chile, que experimentó un aumento singular en el número de graduados universitarios con relación a la población del país.

Sin desconocer las tendencias positivas consignadas (el aumento del número absoluto de egresos de la educación media superior y, en menor grado, de la media básica, y el incremento significativo de los egresos de la educación terciaria), corresponde resaltar una vez más el desafío que enfrenta la educación en Uruguay. De cada cincuenta mil niños que promovieron el último grado de educación primaria, al término de cada año lectivo durante las últimas dos décadas casi un tercio no logró completar la educación media básica; quince mil adolescentes de cada una de esas cohortes de egresados de primaria se han ido sumando, tras un pasaje fugaz por el primer año de la educación media básica o luego de aprobar uno o dos grados, al contingente de adolescentes y jóvenes que no han completado el primer tramo de la educación media.

Si el grueso de esos cincuenta mil niños y adolescentes consiguiese completar la educación media básica (95% o más de cada una de esas cohortes y no 70%), y si se mantuviesen los niveles de eficiencia interna de la educación media superior (egresos/ingresos en el segundo ciclo de la enseñanza media), Uruguay podría alcanzar tasas de culminación de la educación media superior —de la educación legalmente obligatoria desde 2008— en torno al 60% o 70%, objetivos que deberían ser plausibles a corto o mediano plazo.

Desde luego, y sin desconocer la necesidad de atender las trayectorias educativas y los logros de aprendizaje de todos los estudiantes y en todos los ciclos educativos —desde la educación inicial a la primaria—, alcanzar el egreso universal de la

educación media básica puede requerir, además de transformaciones de carácter estructural que aborden los contenidos curriculares y el régimen académico (reglas sobre evaluación y promoción), un seguimiento planificado, personalizado e intensivo de un segmento considerable de cada cohorte de estudiantes, que refuerce sus aprendizajes, les ofrezca medidas alternativas a la repetición (como única medida de remediación educativa) y prevenga trayectorias de desvinculación escolar.

### **3. Dispositivos para el acompañamiento de trayectorias educativas: experiencias comparadas**

Las experiencias recientes de los sistemas educativos más avanzados indican que la discusión sobre las prácticas de enseñanza que se requieren cuando un sistema educativo se convierte en universal y, por lo tanto, cuando acoge poblaciones cada vez más heterogéneas (y, dentro de estas prácticas, los dispositivos utilizados para acompañar los procesos de aprendizaje de los estudiantes que requieren, en forma constante o en momentos particulares, apoyos especiales y personalizados) no se puede dissociar del debate aún más amplio sobre el sentido de cada uno de los tramos educativos (y sus propuestas curriculares) al devenir universales, ni de la reflexión acerca del régimen académico que emplean para evaluar los aprendizajes, establecer medidas de remediación educativa, tomar decisiones sobre la progresión escolar de los estudiantes (la promoción entre grados o avance entre ciclos) y acreditar la culminación de un ciclo completo de enseñanza.

Al revisar los documentos oficiales de los sistemas educativos de los países más avanzados (UNESCO, 2007 y 2011), a fin de encontrar referencias a dispositivos regulares de apoyo especiales a los aprendizajes o acompañamiento personalizado a estudiantes en situaciones críticas o que podrían derivar en la desvinculación educativa, se advierte que este tipo de apoyos forma parte —o, al menos, es así presentado— de las prácticas regulares de los sistemas, de la acción de los centros educativos y, más concretamente, del trabajo de los docentes dentro y fuera de las aulas. En cambio, en varios países de América Latina y el Caribe, así como en otras regiones del mundo de similar o menor nivel de desarrollo, donde la universalización efectiva (del acceso, la permanencia y el egreso) de la educación media, e incluso de la educación primaria, aún no se ha logrado, sí se advierten referencias a programas o experiencias de mayor o menor dimensión, cobertura y complejidad —en muchos casos desarrolladas fuera de las instituciones educativas—, destinados a acompañar los procesos de aprendizaje de los estudiantes más vulnerables, prevenir su desafiliación o reinsertar en la educación a quienes ya la abandonaron. Muchas de estas experiencias fracasan o no logran cumplir con sus aspiraciones —en algunos casos ambiciosas— por su escasa cobertura (habida cuenta de la magnitud del desgranamiento escolar o de las poblaciones ya excluidas de la enseñanza), su debilidad institucional y el escaso diálogo con las ofertas y prácticas regulares de la educación formal.

Evitando caer en una dicotomía simplista o simplificadora, se pueden identificar, *grosso modo*, dos modalidades de integración de este tipo de dispositivos en la arquitectura de los sistemas educativos. Por un lado, aquellas que operan como espacios adosados a la oferta curricular (que se instalan en la periferia del núcleo educativo); espacios que no se integran a las prácticas regulares de los docentes, que tienen una cobertura baja —insuficiente para la magnitud de la población que deberían

atender— y, en muchos casos, sin carácter permanente (que son concebidos como intervenciones transitorias o a término), lo que hace que devengan o se transformen en experiencias de escolarización de baja intensidad, a menudo cuestionadas y devaluadas por las propias comunidades educativas y, en el extremo, estigmatizadas, lo que coadyuva a su bajo impacto. Por otro lado, modalidades en las que estos dispositivos constituyen un componente central y permanente de lo que las instituciones educativas ofrecen a sus estudiantes, del repertorio de dispositivos con los que cuentan para acompañar sus procesos de aprendizaje, en particular en situaciones que ameritan apoyos especiales y personalizados (mentores/tutores/consejeros, clases de apoyo, grupos pequeños fuera de horario, etc.), y a los que se destina una masa de recursos técnicos y por tanto presupuestales significativa, ya que están destinados —potencialmente— a segmentos considerables de la matrícula.

En buena parte de los sistemas educativos de los países más avanzados, **los dispositivos de apoyo especial** y en pequeños grupos —o en forma personalizada— a estudiantes que requieren una atención particular para mejorar aprendizajes, o por otras situaciones, constituyen una **alternativa planificada al empleo de la repetición** de grado, una **respuesta para remediar aprendizajes insuficientes** al término de un grado o ciclo lectivo y, en algunos casos, **una herramienta para prevenir el abandono escolar**.

Un sistema educativo que incorpore este tipo de dispositivos (incluso si tienen una amplia cobertura y una dotación significativa de recursos) sin revisar o reconsiderar al mismo tiempo los contenidos curriculares, las prácticas docentes regladas y el régimen académico puede convertirse o devenir en parte de la periferia del sistema; en cambio, si estos dispositivos son introducidos, precisamente, como parte de una revisión de las reglas que ordenan los procesos de evaluación de logros, la remediación educativa, la toma de decisión sobre la progresión de los estudiantes y la acreditación de la culminación de ciclos, entonces, potencialmente, podrían transformarse en parte del portafolio de recursos con los que cuentan las instituciones para acompañar las trayectorias

de todos sus estudiantes, pero especialmente de los que más pueden requerir este tipo de apoyo. En suma, resulta difícil disociar la aplicación de este tipo de dispositivos de los debates más generales o amplios sobre los contenidos curriculares y el régimen académico.

En este sentido, y como en otros campos, examinar el sistema educativo de Finlandia aporta información de interés. Casi una cuarta parte (en 2014 el 23%) de todos sus estudiantes de educación comprensiva, destinada a niños de 7 a 16 años de edad, recibe en algún momento de su trayectoria o en forma permanente educación especial a tiempo parcial —cuyo sentido, contenidos y prácticas distan de lo que en otros sistemas educativos se entiende por *educación especial*, en particular donde esta se destina a estudiantes con alguna discapacidad como oferta diferenciada de la educación regular o común—, ya sea como apoyo general (63% del total que recibió educación especial y 14% de toda la matrícula), apoyo intensificado (25% y 6% respectivamente) o apoyo especial (12% y 3%) (gráfico 5).

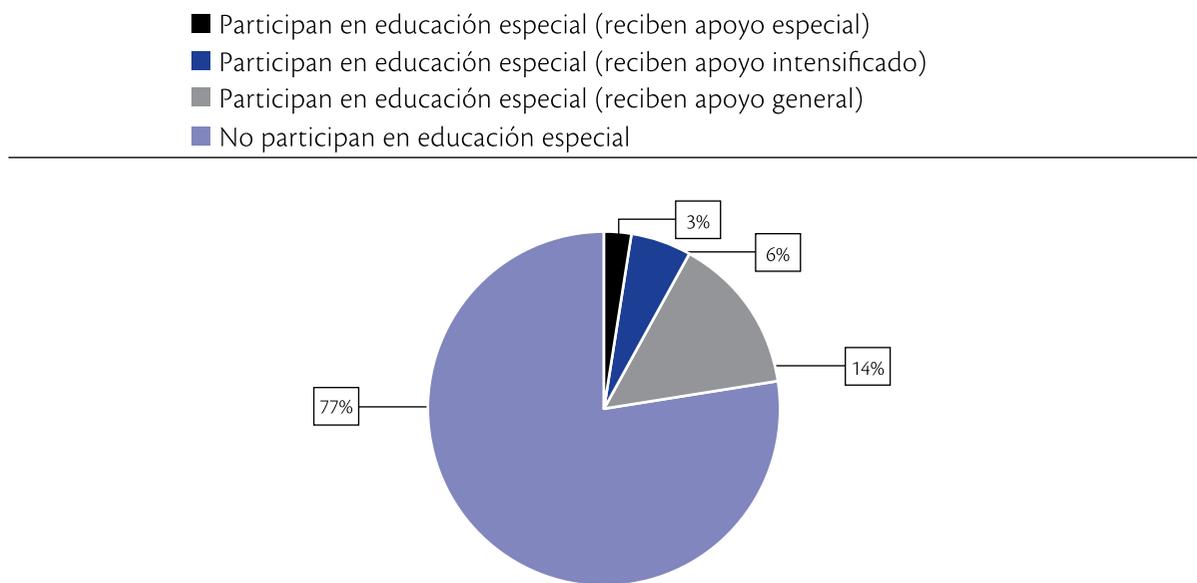
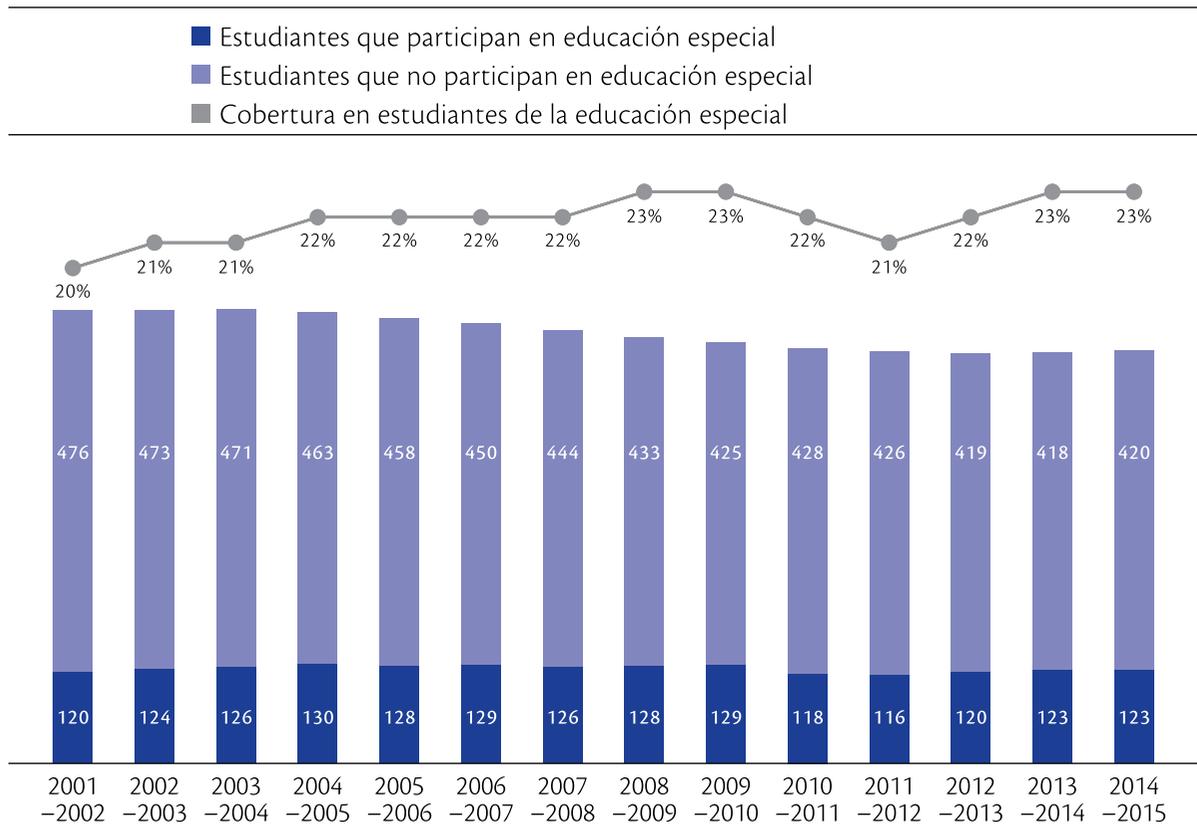
Este tipo de acompañamiento, que básicamente se dirige a estudiantes que enfrentan en algún momento dificultades para alcanzar determinados aprendizajes en áreas clave (matemática, lengua, etc.) o problemas de otra índole, responde a una visión sobre cuál debe ser el vínculo entre la institución educativa, sus docentes y cada uno de los estudiantes. Como señala Sahlberg (2013: 108-109):

La peruskoulu cambió rápidamente las políticas y las prácticas de la repetición. [...] El aprendizaje personalizado y la diferenciación se convirtieron en principios básicos al organizar la escolarización de los estudiantes en toda la sociedad. La suposición de que todos pueden alcanzar los objetivos educativos comunes si el aprendizaje se organiza de acuerdo con las características y necesidades de cada alumno se convirtió en un nuevo fundamento. La repetición y segregación por aptitudes iban claramente contra estos ideales. Los diferentes estudiantes tienen que aprender a trabajar y a estudiar juntos en la misma clase. La diversidad de personalidades, sus habilidades y sus orientaciones tiene que ser tomada en cuenta en el diseño eficaz de entornos de aprendizaje y en la elección de los métodos pedagógicos en las escuelas. [...] Reducir al mínimo la repetición ha sido posible principalmente porque la educación especial se ha convertido en una parte integral de todas y cada una de las escuelas en Finlandia. Cada niño tiene derecho a recibir apoyo personalizado desde una edad temprana, proporcionado por profesionales capacitados y en el marco de la escolarización normal. [...] la educación especial en Finlandia está organizada cada vez más como parte integrante del sistema educativo general normal. Esta tiene un papel clave en la mejora de la equidad y en la lucha contra el fracaso escolar en las escuelas.<sup>7</sup>

Con relación al vínculo entre los apoyos personalizados a los estudiantes y la disminución de la repetición, o incluso su revisión (aunque no eliminación), señala Sahlberg (2013: 108-109) con respecto al caso finés:

La repetición de grado no solo es una manera ineficaz de ayudar a los estudiantes que necesitan ayuda, sino que también es caro para los sistemas educativos. La repetición en el antiguo sistema finlandés no era rara en las escuelas primarias [...] un número significativo de estudiantes abandonaba la escuela antes de terminar, a menudo después de no poder pasar de un año al siguiente. [...] La peruskoulu fue construida sobre el valor social de la equidad y fue impulsada por la idea de que todos los estudiantes son capaces de lograr objetivos académicos y sociales comunes a través de la elección de diferentes trayectorias educativas en los últimos grados de la escuela integral. [...] Los problemas relacionados con la repetición eran bien conocidos en los orígenes del nuevo sistema escolar [finlandés] en la década de 1970. El impacto de ser enviado de vuelta a la misma clase con los estudiantes más chicos a menudo desmoraliza y raramente mejora las expectativas académicas de los estudiantes. Después de todo, la repetición de un grado entero era una forma ineficiente de promover el aprendizaje, ya que no se centraba en aquellas partes del plan de estudios en las que un estudiante necesitaba ayuda especializada [...] Los estudiantes eran enviados otra vez a la misma clase sin un plan que especificara las áreas de mejora, y menos aún los métodos para alcanzar más eficazmente los niveles requeridos de conocimientos y aptitudes.<sup>8</sup>

**Gráfico 5. Indicadores de cobertura de los programas de apoyo a los aprendizajes y la asistencia educativa en Finlandia en la escuela comprensiva (6-16 años). Años académicos 2001-2002 y 2014-2015**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Statistics Finland ([http://www.stat.fi/til/erop/2015/erop\\_2015\\_2016-06-13\\_tau\\_008\\_en.html](http://www.stat.fi/til/erop/2015/erop_2015_2016-06-13_tau_008_en.html)).

La combinación de estas modalidades personalizadas de apoyo especial para los estudiantes —basadas en un análisis de sus características y necesidades, sistemas de alerta temprana, planes individualizados de mejora y sistemas de monitoreo de progresos— con una pedagogía centrada en el aprendizaje de cada niño o adolescente, amén —por cierto— de muchas otras variables endógenas y exógenas al sistema educativo que facilitan las trayectorias fluidas de los estudiantes explican, a juicio de los analistas, la calidad y baja dispersión o disparidad de los aprendizajes y las tasas de egreso universal a los 16 años de edad de esos nueve años de educación obligatoria, a lo que se suma una educación media superior extremadamente flexible y modular (con una amplia participación de la educación tecnológica en la matrícula y aun la acreditación de conocimientos desarrollados en el mundo del trabajo),<sup>9</sup> que determina tasas de egreso casi universales del último tramo de educación terciaria y, por lo tanto, en un sistema educativo casi exclusivamente público, el amplio acceso a la educación terciaria.

En otros sistemas educativos de Europa —incluso sistemas con una extensa tradición de currículo basado en asignaturas o disciplinas, y en profesores a su cargo— existen figuras de profesores coordinadores o tutores que cumplen una función clave en el seguimiento de los estudiantes y en la toma de decisión sobre su progresión educativa, en un contexto —una vez más — de revisión de las reglas sobre promoción y repetición de grado. Con respecto al caso español señala UNESCO (2007: 31):

La evaluación ha de ser continua e integradora, aunque diferenciada según distintas áreas del currículo. Es realizada por el conjunto de profesores del respectivo grupo de alumnos, coordinados por el profesor tutor. [...] la evaluación de la educación secundaria obligatoria debe considerarse un proceso global y no una simple adición de calificaciones por asignaturas. Aunque la asignatura o el área sean el núcleo básico de la enseñanza, la evaluación debe valorar los objetivos conseguidos por el alumno, desde una perspectiva de conjunto. El número de asignaturas suspendidas debe ser menos determinante con vistas a la promoción que la valoración de los logros conseguidos por el alumno.<sup>10</sup>

Asimismo, el sistema educativo español dispone de recursos y dispositivos para acompañar a los estudiantes que promueven un curso sin necesariamente haber superado en el tiempo lectivo establecido los umbrales de logro establecidos:

Quienes promocionan sin haber superado todas las materias siguen los programas de refuerzo que establece el equipo docente. (UNESCO, 2011)<sup>11</sup>

Otros sistemas educativos de los países más avanzados o desarrollados también recurren a medidas personalizadas de remediación educativa. En este sentido, la referencia que hace UNESCO a Canadá guarda algunos puntos de contacto con los instrumentos aplicados en Finlandia:

El progreso continuo es la norma en los niveles (educativos) elementales, lo que significa que los niños raramente son retenidos para que repitan un año el mismo grado, más allá del nivel de logros alcanzado. Para ayudar a los estudiantes en su rendimiento, diversos tipos de remediación son utilizados,

dentro del espacio regular de clase o en forma individualizada, o en un centro dentro de la escuela por un período limitado de tiempo. (UNESCO, 2006-2007)<sup>12</sup>

Otro ejemplo en esta línea es el de la figura de profesor consejero o asesor, común en muchos sistemas educativos, que se presenta en la educación austríaca (UNESCO, 2011: 10):

En las escuelas secundarias existen comités escolares en los que están representados padres, maestros y alumnos. Tienen capacidad de tomar decisiones en asuntos atinentes a las escuelas, incluyendo: planificación de actividades [...] normativa escolar [...] En todas las escuelas del país (excepto las escuelas primarias), los consejeros y asesores educativos de los estudiantes proporcionan servicios de asesoramiento. Son profesores de tiempo completo, parcialmente exentos de las tareas de docencia para poder concentrarse en las actividades de asesoramiento de los estudiantes. [Estos docentes] reciben formación continua.

En algunos sistemas educativos, el apoyo diferencial o personalizado de acuerdo a las necesidades de los estudiantes forma parte de los espacios que el currículum nacional deja librados al diseño de las propias instituciones educativas y los docentes en el ámbito local. En Noruega, el marco que regula la asignación del tiempo pedagógico y los contenidos curriculares —temas, áreas de conocimiento y disciplinas— prevé que las autoridades locales puedan reasignar un 25% de las horas de enseñanza destinadas a un contenido curricular específico para mejorar el acceso de cada estudiante a una enseñanza diferenciada (UNESCO, 2007: 15). En el marco del sistema educativo danés se establece el concepto de enseñanza diferenciada, lo que significa que la enseñanza debería estar adaptada hasta el máximo posible a las características específicas de cada estudiante, y esto en términos operativos se traduce en la posibilidad de conformar de manera flexible pequeños subgrupos de estudiantes dentro de cada clase, o entre clases, como forma de favorecer procesos de aprendizaje más personalizados (UNESCO, 2011: 19). En los ejemplos analizados, así como en los de otros sistemas educativos, se advierte como nota distintiva la flexibilidad y la libertad —más allá de prescripciones u orientaciones generales del currículo— en los procesos de aprendizaje de los estudiantes.<sup>13</sup>

En suma, el argumento principal en el que descansan tanto los dispositivos de atención personalizada e intensiva de estudiantes que requieren un apoyo particular como la revisión de algunos de los mecanismos y reglas tradicionales del régimen académico de la escuela primaria y media refiere a la diversidad, casi irreductible, de los procesos y ritmos de aprendizaje de los estudiantes. En tal sentido, plantea Martínez Rizzo (2011: 9)

[Los argumentos a favor de la repetición] se basan en un supuesto discutible: que los niños tienen un desarrollo homogéneo, que permitiría establecer estándares de rendimiento únicos que todos los alumnos podrían alcanzar mediante un esfuerzo razonable; [que] no conseguirlo sería indicio o bien de falta de aptitud, o bien de falta de esfuerzo, y en ambos casos [que] la promoción al grado siguiente no se justificaría [...] Es posible apoyar a los

alumnos en forma diferencial, en función del avance previo de cada uno, de manera que la gran mayoría consiga alcanzar niveles de rendimiento aceptables, pero a ritmos diferentes.

#### **4. Los antecedentes del sistema educativo uruguayo en políticas y programas de acompañamiento de trayectorias**

Al analizar la historia y la trayectoria reciente del sistema educativo uruguayo con relación a la aplicación de dispositivos para apoyar en forma personalizada a los estudiantes se pueden apreciar, al mismo tiempo, características o rasgos típicos de un sistema estructurado, rígido y uniforme (en particular en la enseñanza media general)<sup>14</sup> e intentos, en distintos momentos de su historia (desde los años sesenta), de incorporar ese tipo de recursos para acompañar sus trayectorias escolares y flexibilizar su progresión entre grados.

Con relación a esos intentos de incorporación de apoyos personalizados y flexibilización de los procesos de toma de decisión sobre la progresión educativa de los estudiantes en la educación media, corresponde recordar algunos mecanismos utilizados hace varias décadas (ya en los años sesenta), cuando se comenzó a tomar conciencia sobre los fenómenos y la magnitud de la repetición, el rezago escolar y la desvinculación (precisamente cuando la educación media comenzaba a transformarse en un tramo educativo de masas, con la incorporación de estudiantes de los estratos medios de la población). Por ejemplo, el Ciclo Básico Único de 1986 contemplaba un sector de educación compensatoria (cursos de compensación y recuperación) que tenía como antecedente los cursos de recuperación implementados a partir de 1963, destinados a apoyar a los estudiantes que presentaban dificultades de aprendizaje en las áreas de “expresión oral y escrita” y “razonamiento lógico”, o que requerían ayuda para dominar “técnicas de estudio”. Así se incorporaron “cursos de compensación”, de “recuperación diferida” o “recuperación paralela” y “sistemas de observaciones”.<sup>15</sup> Muchas de estas estrategias fueron evaluadas en forma crítica, en parte, por la falta de recursos para su aplicación, su debilidad institucional o por la visión crítica que los propios estudiantes y docentes tenían acerca de su aplicación y sus impactos.

Más recientemente, en los últimos diez años, se han ido incorporando al repertorio de políticas y programas en educación (fundamentalmente en educación media, aunque también en primaria) otros dispositivos de acompañamiento personalizado de los estudiantes con los objetivos de mejorar sus aprendizajes y prevenir la desafiliación educativa, o de reinsertar en circuitos educativos a quienes ya se desvincularon de la educación.<sup>16</sup>

Como ya ha sido documentado (anep y MIDES, 2013), algunos de estos programas que se basan en el acompañamiento personalizado de los estudiantes han logrado impactos positivos en la promoción y la reducción de la desafiliación (tabla 1).

**Tabla 1. Indicadores de impacto del programa Compromiso Educativo en estudiantes del Consejo de Educación Secundaria y del Consejo de Educación Técnico-Profesional de Uruguay. Año 2012**

Educación secundaria			Educación técnico-profesional		
	Promoción	Continuidad		Promoción	Continuidad
Estudiantes de 1.º en centros con CE que participan en CE	71,1	85,3	Estudiantes de 1.º y 2.º en centros con CE que participan en CE	76,6	82,6
Estudiantes de 1.º en centros con CE que no participan en CE	61,1	72,3	Estudiantes de 1.º y 2.º en centros con CE que no participan en CE	58,7	66,8
Estudiantes de 1.º en centros sin CE	71,2	69,3	Estudiantes de 1.º y 2.º en centros sin CE	62,2	67,6
Total de estudiantes de 1.º	67	71,1	Total de estudiantes de 1.º y 2.º	61,8	68,1

Fuente: Administración Nacional de Educación Pública y Ministerio de Desarrollo Social, 2013.

En este marco, cabe destacar como un paso más integral en esta dirección el diseño y la puesta en marcha de un Sistema de Protección de Trayectorias Educativas como estrategia para facilitar la trayectoria de los estudiantes entre ciclos y alcanzar la universalización de la educación media básica y la generalización del egreso de la educación media superior.

Reconociendo los impactos que algunos de estos programas tienen y el esfuerzo del sistema educativo por construir un amplio sistema de protección de trayectorias a lo largo de todos los ciclos educativos, es válido interrogarse sobre la articulación entre este tipo de acompañamiento, los contenidos y prácticas que la educación ofrece de manera regular en sus distintos tramos, y las reglas e instrumentos que forman parte de lo que se suele denominar el *régimen académico*: la articulación entre a) la propuesta curricular —contenidos y prácticas—, b) el régimen académico —reglas sobre progresión escolar— y c) dispositivos para apoyar en forma especial aprendizajes y acompañar trayectorias. Asimismo, habida cuenta de la magnitud del desgranamiento educativo en los dos tramos de la enseñanza media, y de la efectiva necesidad que expresa un significativo porcentaje de estudiantes de recibir apoyos particulares para mejorar su rendimiento, corresponde reflexionar acerca de la dimensión y la cobertura que deberían alcanzar los dispositivos de apoyo personalizados.

## 5. ¿Qué peso tienen los apoyos personalizados en las trayectorias de los adolescentes y jóvenes en la educación media de Uruguay?

Un dato novedoso que se desprende del análisis de la información recabada a través de la última Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud, realizada por INJU-MIDES en 2013, es el alto porcentaje de adolescentes y jóvenes que recurrieron en forma regular a clases particulares para mejorar su rendimiento. Lejos de ser una práctica acotada a un pequeño número de estudiantes, las cifras presentadas en el gráfico 6 permiten sostener que el recurso a las clases particulares es una práctica extendida y estable entre los estudiantes de educación media. Aproximadamente la mitad de los encues-

tados que asistieron a la educación media en cada uno de los tres grupos de edad examinados manifiesta que en algún momento recurrió a clases particulares: 52% entre los de 15 a 19 años, 52% también entre los de 20 a 24, y 47% entre los de 25 a 29.

Aunque la asistencia a clases particulares podría haber ocurrido en un solo grado —en un período breve— y para mejorar el rendimiento solo en una asignatura, es factible que una tercera parte o más de cada cohorte de estudiantes recurra en algún momento de su trayectoria educativa a este tipo de apoyo. Ello revela, por un lado, las dificultades que realmente enfrentan los estudiantes (o como mínimo su percepción acerca de la necesidad de contar con apoyos personalizados para mejorar su rendimiento académico en alguna o varias asignaturas) para recorrer esa trayectoria con los recursos que les brindan en forma regular las instituciones educativas (sean públicas o privadas y de educación secundaria o técnica).

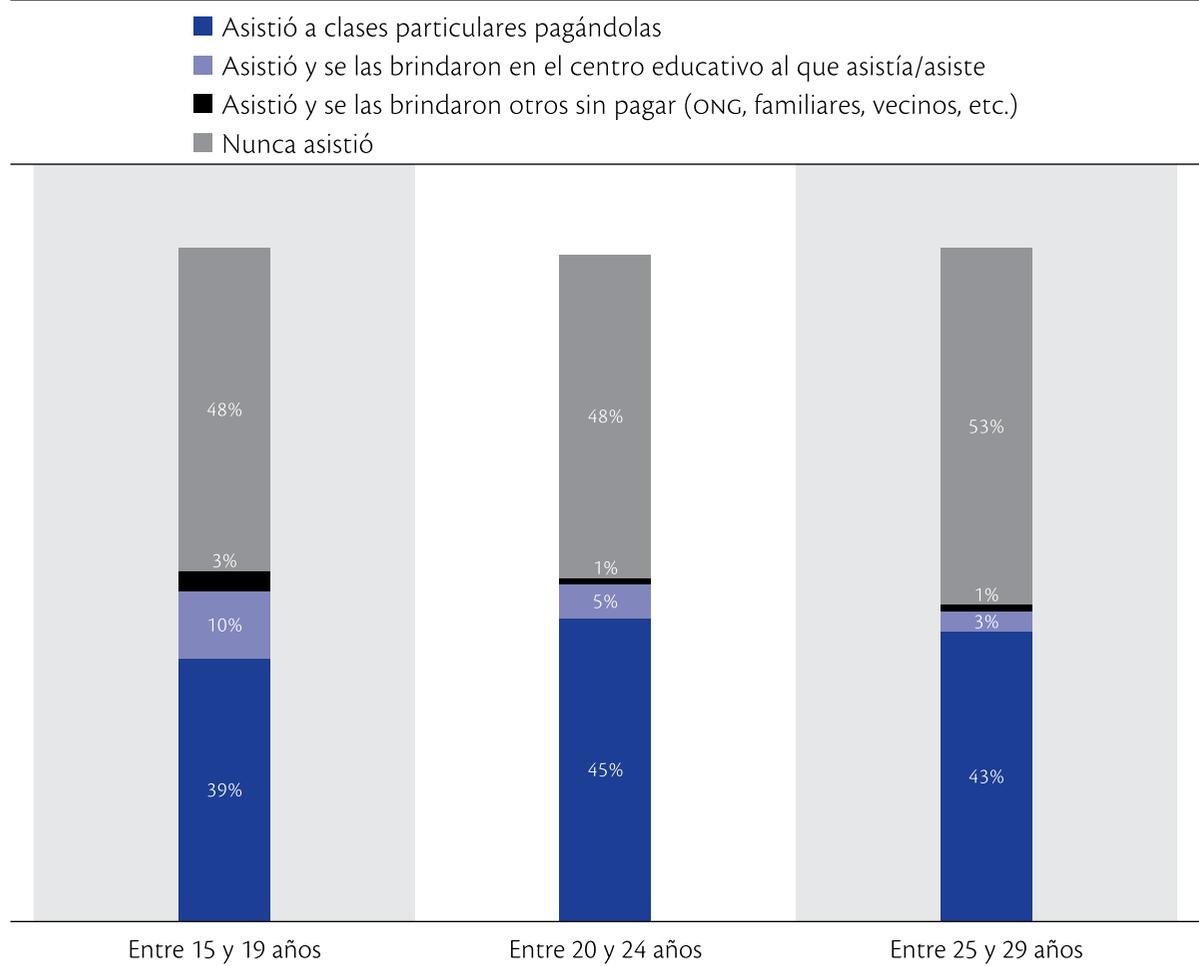
Asimismo, los datos presentados en el gráfico 6 indican que el grueso de los estudiantes que han necesitado —o creído necesitar— este tipo de apoyo han debido recurrir al mercado para obtenerlo (75% de los que asistieron en el grupo de 15 a 19 años, 87% entre los de 20 a 24, y 91% entre los de 25 a 29), lo que supone —siempre o a menudo— una barrera para quienes tienen menos recursos o carecen de ellos y, por lo tanto, es un factor que puede contribuir a la disparidad en los resultados.

Por otro lado, el peso que han tenido las clases particulares pagadas dentro del total ha ido decreciendo con el tiempo (91% entre los mayores, 87% en el grupo intermedio y 75% entre los más jóvenes), al tiempo que fue aumentando el porcentaje que recibió este apoyo por parte del propio centro educativo (6% entre los mayores, 10% en el grupo intermedio y 19% entre los más jóvenes). Estas tendencias parecen indicar que en los últimos años el apoyo de este tipo está siendo provisto por los propios centros educativos (en especial, por los liceos públicos), lo que supone un reconocimiento de la necesidad de ayudar con recursos más personalizados a los estudiantes que requieren refuerzos para mejorar sus aprendizajes.

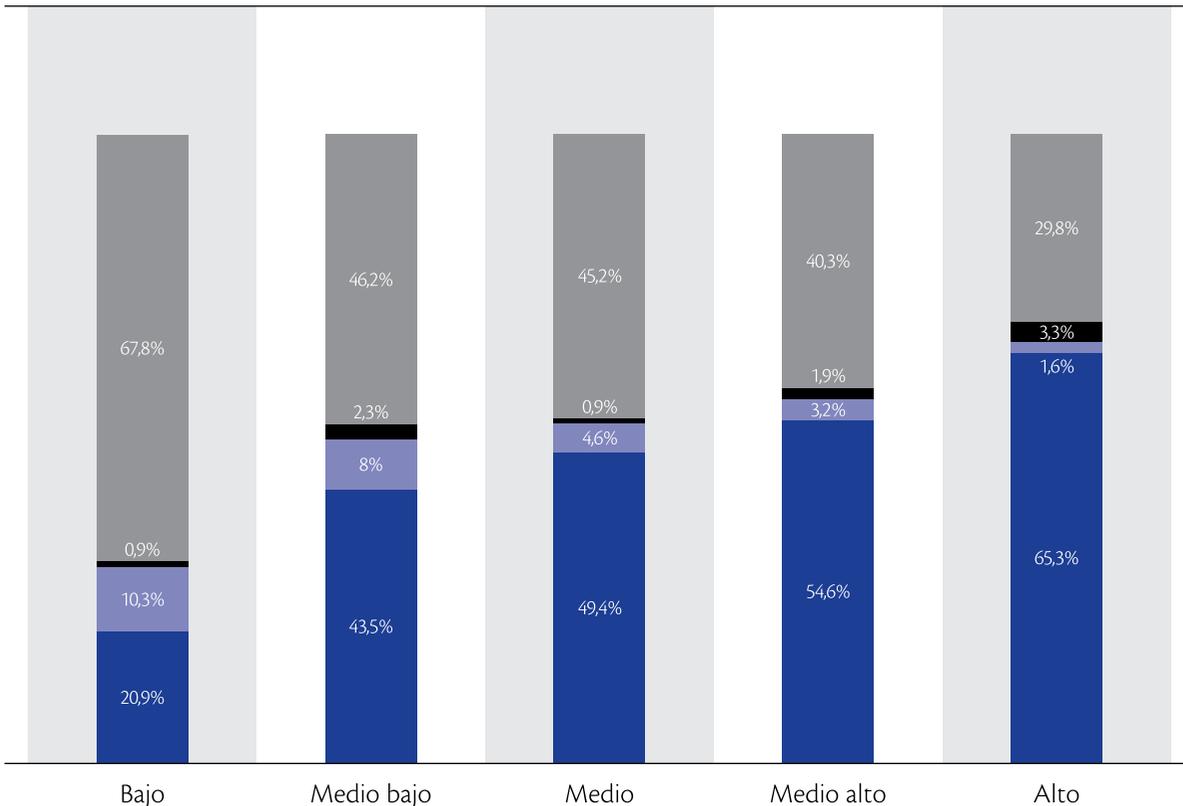
De todos modos, el hecho de que este tipo de apoyo sea obtenido mayoritariamente en el mercado, que las familias de los estudiantes —buena parte de los cuales asisten a la educación pública— deban pagar a particulares por este servicio, introduce una barrera a quienes más necesitan este tipo de apoyo y, de esa forma, refuerza potencialmente el impacto de las asimetrías o desigualdades socioeconómicas sobre las trayectorias y los resultados educativos de los estudiantes. Mientras el 70,2% de los adolescentes y jóvenes del quintil de mayores ingresos de la población —donde la tasa de graduación de la educación media supera el 70% (MEC, 2014)— pudo acudir a clases particulares (65,3% pagó por este servicio), solo el 32,2% de los del quintil de menores ingresos pudo hacerlo y dos terceras partes de estos últimos lo hicieron pagando a particulares, lo que para el ingreso de sus familias representó una carga más pesada en términos relativos que entre los primeros.

Cabe destacar también que la mitad de los adolescentes y jóvenes de los tres quintiles medios manifiestan haber recibido clases de apoyo pagando a particulares. Dado que el grueso de los adolescentes y jóvenes de estos estratos asisten a la educación pública, el hecho de que los estudiantes de estratos medios deban recurrir a particulares para recibir un apoyo que necesitan para mejorar su rendimiento revela que, más allá de la gratuidad de la educación pública, parte de los apoyos o formaciones que los estudiantes demandan —clases particulares, idiomas u otros— no son provistos por el sistema (o no lo son de manera suficiente a juicio de los estudiantes y sus familias) en forma gratuita.

**Gráfico 6. Asistencia a clases particulares para mejorar el rendimiento<sup>[1]</sup> durante la educación media entre adolescentes y jóvenes de 15 a 29 años de edad en Uruguay, agrupados por tramos de edad y quintiles de ingresos. Año 2013. En porcentajes**



- Asistió a clases particulares pagándolas
- Asistió y se las brindaron en el centro educativo al que asistía/asiste
- Asistió y se las brindaron otros sin pagar (ONG, familiares, vecinos, etc.)
- Nunca asistió



[i] La pregunta incluida en el cuestionario es: "¿Has asistido a clases particulares de apoyo en el transcurso de tu educación media con el objetivo de mejorar tu rendimiento?".  
Fuente: Elaboración propia a partir de datos relevados por la Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud de 2013.

El peso significativo que tendrían las clases de apoyo pagadas por las familias o los propios estudiantes a particulares (que representan entre un 75% y un 91% del total de clases según el grupo de edad considerado) plantea el interrogante sobre el volumen de recursos económicos que implican, en especial si se tiene en cuenta que este tipo de apoyo podría o debería ser brindado por las propias instituciones educativas. De hecho, un tercio de los jóvenes del quintil de más bajos ingresos —casi todos estudiantes de la enseñanza pública— manifiesta haber recibido este apoyo dentro de los propios liceos, lo que implicaría estimar los recursos que un programa de amplio alcance demandaría.

Las estimaciones realizadas por el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEED) sobre la magnitud, la distribución y la evolución reciente del gasto privado en educación, a partir de la Encuesta de Gastos e Ingresos de los Hogares realizada por el Instituto Nacional de Estadística (INE) en 2006 y de otras fuentes de información secundaria, permiten aproximarse a la magnitud de los recursos que las familias de los estudiantes o ellos mismos deben destinar para adquirir en el

mercado apoyos personalizados que necesitan, o creen necesitar, a fin de mejorar sus rendimientos académicos. Como se puede apreciar en la tabla 2, en 2013 las familias habrían destinado aproximadamente 22 millones de dólares durante todo el año para pagar clases de apoyo a particulares (ya sea a instituciones, academias o individuos que brindan esos servicios), lo que equivale al 2,4% de todo del gasto privado en educación (la suma del gasto directo de las familias, las donaciones de empresas y el gasto de instituciones privadas), el cual ascendió a más de 900 millones de dólares (1,6% del PIB).

**Tabla 2. Indicadores de gasto de las familias en educación (curricular y extracurricular: clases particulares) y de otras fuentes privadas de financiación en Uruguay. Año 2013. En valores absolutos y relativos**

<b>Gasto de los hogares en clases particulares/PIB</b>	0,039%	
Gasto restante de los hogares en educación (curricular y extracurricular)/PIB	1,558%	
Gasto restante de fuente privada en educación (donaciones de empresas+gasto de instituciones privadas)/PIB	0,003%	
Gasto total de fuente privada (hogares, donaciones de empresas e instituciones privadas) en educación/PIB	1,60%	
Gasto de los hogares en clases particulares en millones de dólares	22	2,4%
Gasto restante de los hogares en educación (curricular y extracurricular) en millones de dólares	896	97,4%
Gasto restante de fuente privada en educación (donaciones de empresas+gasto de instituciones privadas) en millones de dólares	2	0,2%
Gasto total de fuente privada (hogares, donaciones de empresas e instituciones privadas) en millones de dólares	920	100%

Fuente: Datos proporcionados por el INEED a partir de cálculos basados en la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares realizada por el INE en 2006 y otras fuentes de información.

Si se considera que la abrumadora mayoría de los jóvenes que pertenecen a los cuatro primeros quintiles de ingresos (desde el bajo al medio-alto) asiste a la educación pública, y que en esos cuatro quintiles las clases de apoyo pagadas a particulares representaron entre el 65% y el 95% del total de clases de apoyo recibidas (las restantes fueron provistas por los propios liceos, en forma gratuita por ONG o por familiares y vecinos), entonces el grueso, o al menos una parte significativa, de los recursos destinados a pagar clases de apoyo impartidas por particulares debe haber correspondido a las familias de los estudiantes de la educación media pública.

Desde luego, esta cifra —en torno a los 20 millones de dólares anuales— puede resultar mínima en comparación con el gasto público total en educación (entre 4,5% y 4,8% del PIB durante los últimos años) o incluso con relación al gasto público destinado a la educación media pública. Sin embargo, constituye una cifra importante en términos absolutos, pero al mismo tiempo similar a los montos que el Estado destina o ha destinado a políticas o programas clave para prevenir la desafiliación educativa, acompañar trayectorias educativas o estimular la reinserción educativa.

## 6. El desafío de universalizar la educación obligatoria y generalizar la educación terciaria en Uruguay

Como se señaló en la primera sección de este documento, el sistema educativo uruguayo viene experimentando desde los años ochenta del siglo xx algunos procesos de cambio profundo que no deberían ser subestimados ni soslayados porque redefinen necesariamente el escenario en el que las políticas educativas deben intervenir: un vertiginoso aumento de la matrícula en la educación media y, especialmente, en la educación terciaria o superior, comparables con el que experimentó Uruguay con relación a la educación primaria en la primera mitad del siglo pasado (véase el gráfico 7 en el Anexo). Asimismo, es posible vislumbrar algunas tendencias positivas con relación al egreso en la educación terciaria universitaria —de mejora de sus indicadores de eficiencia interna (De Armas, 2014: 92)— que contribuyen a mejorar los niveles de formación de su población más joven.<sup>17</sup>

Pese a estos avances, resulta evidente que alcanzar mayores niveles de formación en las generaciones más jóvenes y, en particular, generalizar el acceso a la educación terciaria encuentra su principal cuello de botella en el desgranamiento educativo durante la educación media.

Por otra parte, la experiencia de los sistemas educativos de los países más avanzados muestra que el apoyo personalizado a los aprendizajes y el acompañamiento de trayectorias no son prácticas periféricas dentro de sus estructuras; por el contrario, constituyen un componente clave dentro de su repertorio de políticas y programas, cubren en algunos casos segmentos importantes de sus matrículas (el caso de Finlandia resulta ilustrativo en este sentido) y representan una posible alternativa a los instrumentos tradicionales —ineficaces e ineficientes— para remediar aprendizajes insuficientes.

El repaso de la historia del sistema educativo uruguayo muestra que el sistema educativo está intentando incorporar este tipo de dispositivos —de manera planificada y no solo como parte de la acción espontánea y del compromiso de individuos o pequeños colectivos docentes— para apoyar en forma personalizada los aprendizajes de los estudiantes más vulnerables.

Por último, la evidencia empírica muestra que, efectivamente, una porción significativa de los estudiantes demanda apoyos extracurriculares que para la gran mayoría no han estado a disposición, al menos como parte del repertorio regular de recursos de las instituciones educativas.

Como cierre parece útil formular dos interrogantes acerca de este tipo de dispositivos: en primer lugar, cuál debería ser la articulación entre estos apoyos y la oferta regular de las instituciones educativas (sus contenidos curriculares, los enfoques pedagógicos que guían la acción de los docentes en las aulas, sus prácticas, etc.) y las reglas que conforman el régimen académico que regula la trayectoria educativa de los estudiantes; en segundo término, qué magnitud deberían tener estos dispositivos (más específicamente, cobertura) y qué estabilidad para que puedan alcanzar sus objetivos.

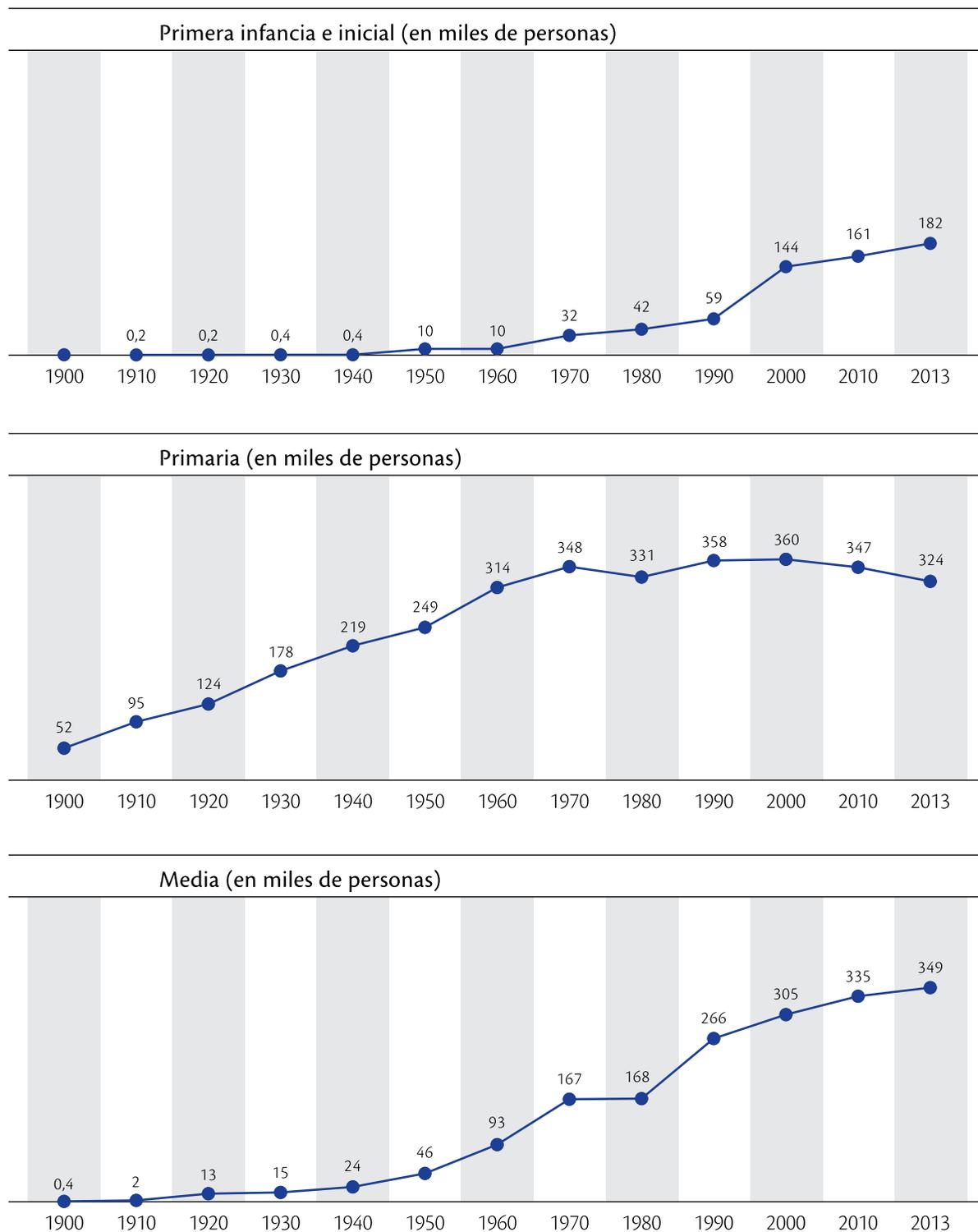
## Bibliografía y bases de datos en línea consultadas

- ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE EDUCACIÓN PÚBLICA Y MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (2013): *Evaluación del Programa Compromiso Educativo*. Montevideo: inédito.
- ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE EDUCACIÓN PÚBLICA - CONSEJO DIRECTIVO CENTRAL (2013): *Uruguay en PISA 2012. Primeros resultados en Matemática, Ciencias y Lectura del Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes, PISA de OCDE*. Informe Preliminar. Montevideo: inédito.
- AGENCIA EJECUTIVA EN EL ÁMBITO EDUCATIVO, AUDIOVISUAL Y CULTURAL (EACEA) (2011): *La repetición de curso en la educación obligatoria en Europa: normativa y estadísticas*. Bruselas: EACEA.
- (2012): *Cifras clave de la educación en Europa 2012*. Bruselas: EACEA.
- ARISTIMUÑO, Adriana, y Gustavo DE ARMAS (2012): La transformación de la educación media en perspectiva comparada. Tendencias y experiencias innovadoras para el debate en Uruguay. Montevideo: UNICEF.
- BROPHY, J. (2006): *Grade repetition*. París: International Institute of Education Planning (Education Policies Series 6).
- CAETANO, Gerardo, y Gustavo DE ARMAS (2011): “Educación, democracia y desarrollo en el Uruguay del bicentenario. Algunos apuntes para una nueva utopía educativa”. En Rodrigo AROCENA y Gerardo CAETANO (coord.), *La aventura uruguaya*. Tomo II, “¿Naidés más que naidés?”. Montevideo: Sudamericana.
- (2014): Educación. Montevideo: IMPO y Comisión del Bicentenario (Serie Nuestro Tiempo. Libro de los Bicentenarios 18).
- CASTELLS, Manuel, y Pekka HIMANEN (2002): *El Estado del bienestar y la sociedad de la información. El modelo finlandés*. Madrid: Alianza.
- DE ARMAS, Gustavo (2014): “Desafíos para la educación de adolescentes y jóvenes en Uruguay”. En MIDES-INJU, *Plan de Acción de Juventudes 2015-2025*. Estudios. Montevideo: MIDES.
- DE ARMAS, Gustavo, y Alejandro RETAMOSO (2010): *La universalización de la educación media en Uruguay. Tendencias, asignaturas pendientes y retos a futuro*. Montevideo: UNICEF.
- EDUCATION, AUDIOVISUAL AND CULTURE EXECUTIVE AGENCY (2011): *La repetición de curso en la educación obligatoria en Europa: normativa y estadísticas*. Madrid: EACEA.
- (2012): *Cifras clave de la educación en Europa 2012*. Eurydice-Eurostat, pp. 163-165 ([http://eacea.ec.europa.eu/education/Eurydice/key\\_data\\_en.php](http://eacea.ec.europa.eu/education/Eurydice/key_data_en.php)).
- ESPING-ANDERSEN, Gøsta (2001): “Reestructuración de la protección social. Nuevas estrategias de reforma en los países adelantados”. En Rolando FRANCO (coord.), *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia*. México: Siglo XXI y CEPAL.
- (2007): “Un nuevo equilibrio de bienestar”. En *Política y Sociedad*, vol. 44, n.º 22, (“Estado de Bienestar y Política Social”), Universidad Complutense de Madrid.
- FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y DE ADMINISTRACIÓN (2007): *Estadísticas históricas del Uruguay 1900-1950*. Tomo I. Montevideo: FCCEEYA-UdelaR.
- FERNÁNDEZ, Tabaré (2010a): “Incidencia y trayectorias de desafiliación”. En Tabaré FERNÁNDEZ (coord.), *La desafiliación en la educación media y superior de Uruguay. Conceptos, estudios y políticas*. Montevideo: Universidad de la República.

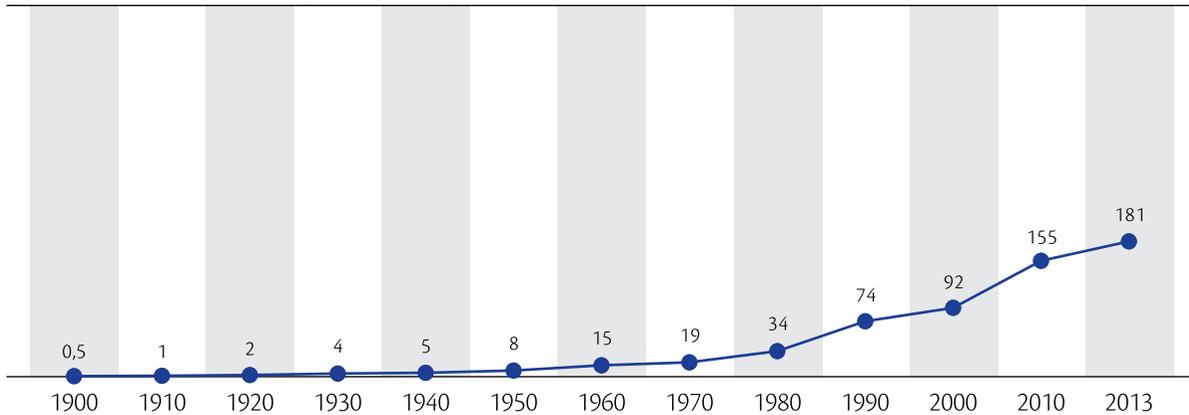
- (2010b): “Panorama de las políticas de inclusión educativa en la educación media y superior”. En Tabaré FERNÁNDEZ (coord.), *La desafiliación en la educación media y superior de Uruguay. Conceptos, estudios y políticas*. Montevideo: Universidad de la República.
- FILARDO, Verónica (coord.), Mariana CABRERA y Sebastián AGUIAR (2011): *Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud. Segundo informe*. Montevideo: MIDES-INJU-Infamilia.
- FILARDO, Verónica, y María Ester MANCEBO (2013): *Universalizar la educación media en Uruguay: ausencias, tensiones y desafíos*. Montevideo: Universidad de la República.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (s/d): *Variables estadísticas relevantes durante el siglo xx*. Montevideo: INE (Educación y Capacitación 4).
- JIMERSON, S. (2001): “Meta-analysis of grade retention research: implications for the practice in the 21st century”. *School Psychology Review*, n.º 30, pp. 420-437.
- MARTÍNEZ RIZO, Felipe (2009): “¿Puede la escuela reducir las desigualdades de rendimiento?”. *Páginas de Educación*, n.º 2, Universidad Católica del Uruguay, pp. 7-29.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA (s/d): *Anuario Estadístico de Educación* (varias ediciones). Montevideo: MEC.
- (2014): *A 140 años de “La educación del pueblo”: Aportes para la reflexión sobre la educación en Uruguay*. Montevideo: MEC.
- OFICINA DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO, BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, PROGRAMA DE INVERSIÓN SOCIAL (1994): *Diagnóstico sectorial Educación*. Tomo III. Montevideo: OPP-PRIS.
- PASTURINO, Martín (s/d): “Desarrollo económico reciente y las restricciones en la formación de la fuerza de trabajo”. Conferencia pronunciada en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.
- SAHLBERG, Pali (2013): *El cambio educativo en Finlandia. ¿Qué puede aprender el mundo?* Buenos Aires: Paidós.
- UNESCO-IBE (2007): *World Data on Education 2006-07*. Montreal: UIS-UNESCO.
- (2011): *World Data on Education 2010-11*. Montreal: UIS-UNESCO.

## Anexo

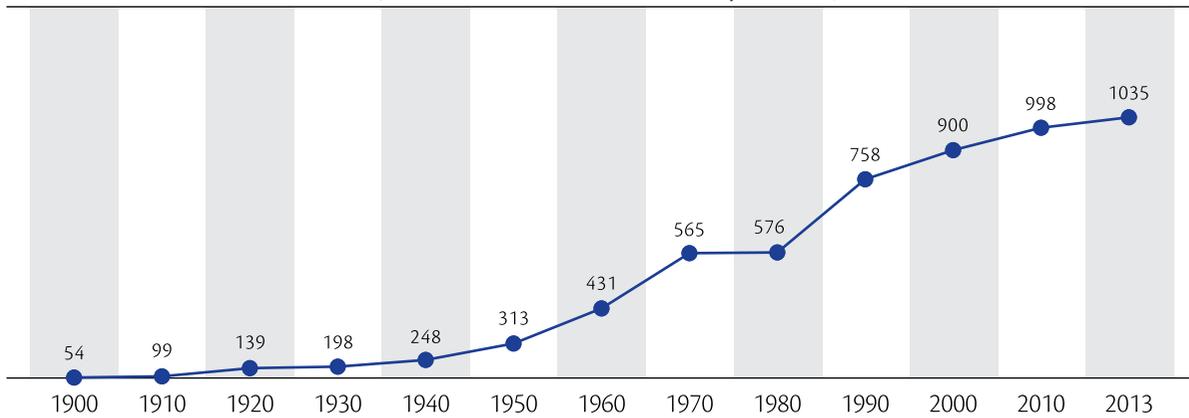
**Gráfico 7. Matrícula educativa en Uruguay por niveles de enseñanza e indicadores de cobertura. Serie 1900-2013**



Terciaaria (en miles de personas)

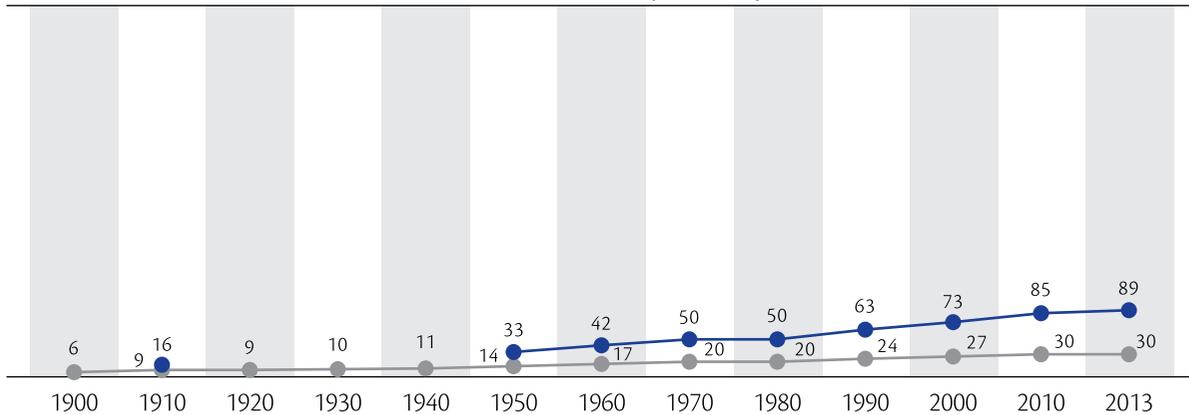


Matrícula total (todos los niveles, en miles de personas)



■ Matrícula total / Población (1 a 23 años, en porcentaje)

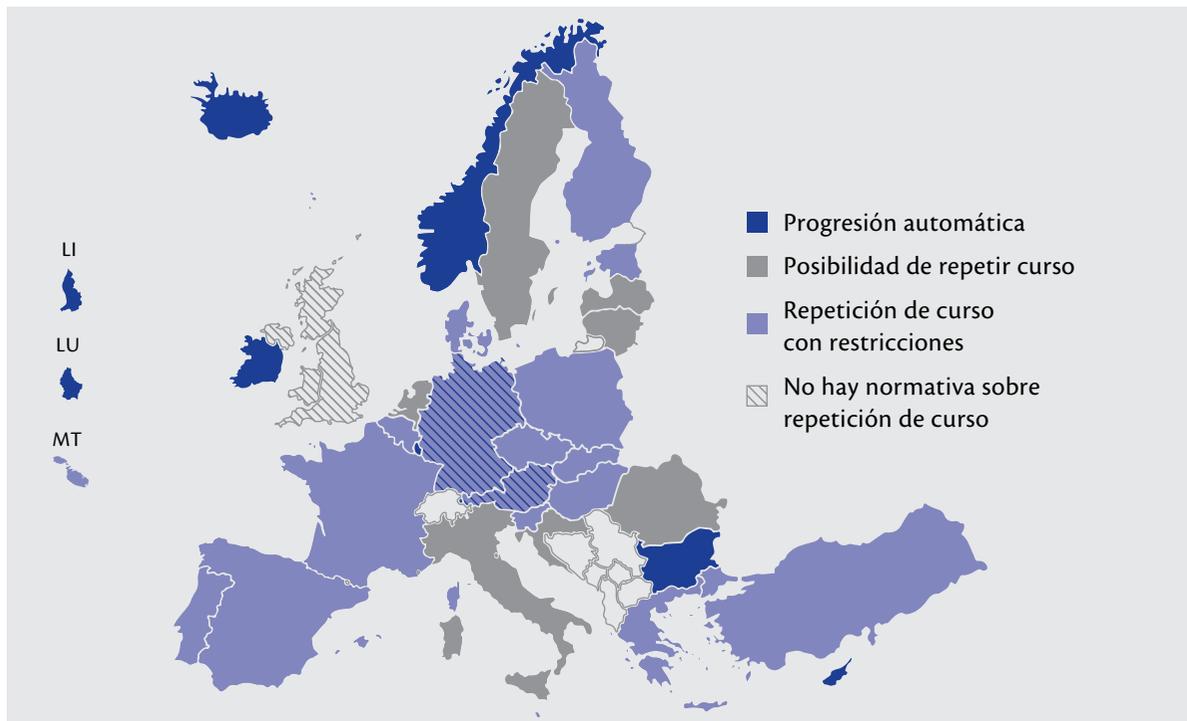
■ Matrícula total / Población total (en porcentaje)



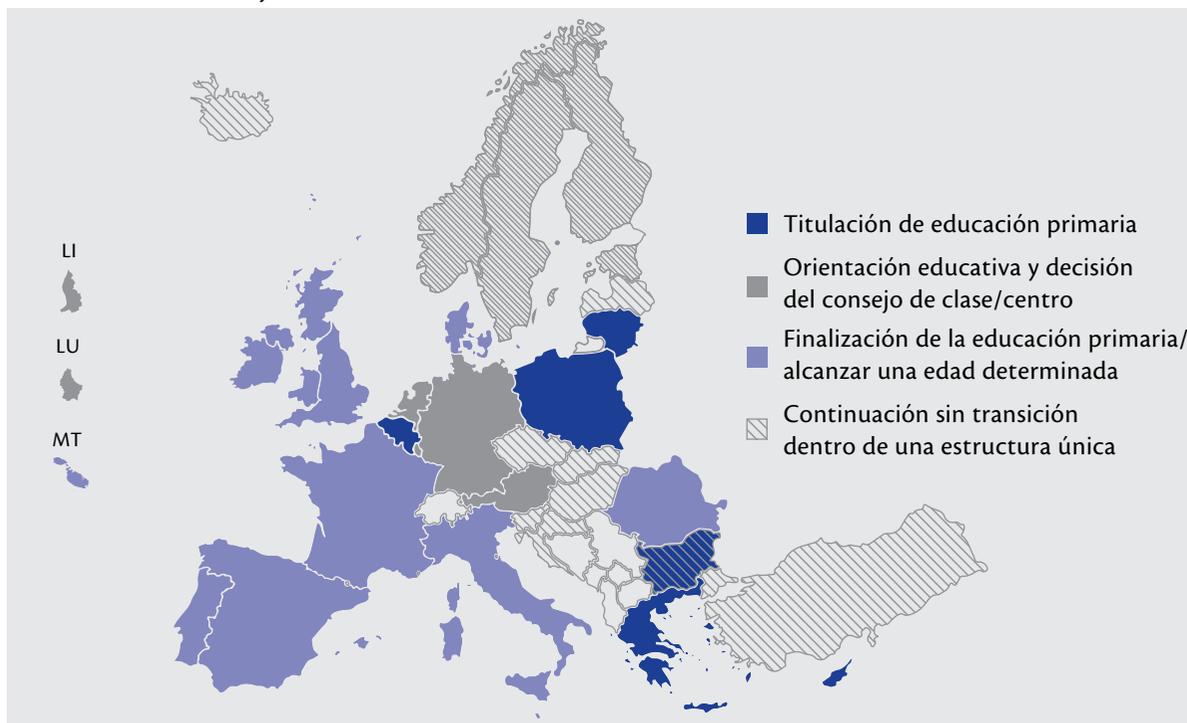
Fuente: Elaboración propia a partir de Caetano y De Armas (2014: 14); MEC, Anuario Estadístico de Educación (varias ediciones); Ministerio de Educación y Cultura (2014); Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (2007); Instituto Nacional de Estadística (s/d).

**Figura 1. Repetición de curso/grado en educación primaria y transición hacia educación media básica (cine 1 y 2), de acuerdo a las regulaciones existentes en países de Europa, 2010-2011**

Primaria



Secundaria básica o baja



Fuente: Education, Audiovisual and Culture Executive Agency (2012).

## Notas

- 1 En esta dirección, sostienen Castells y Himanen (2002: 183): “Finlandia muestra que un Estado del bienestar plenamente desarrollado no es incompatible con la innovación tecnológica, con el desarrollo de la sociedad informacional y con una nueva economía dinámica y competitiva [...]. Al contrario, parece ser un factor que contribuye de forma decisiva al crecimiento de esa nueva economía sobre una base estable. Proporciona el fundamento humano para la productividad necesaria para el modelo de desarrollo informacional, y también aporta una estabilidad institucional y social que mitiga los daños causados a la economía y a las personas durante los períodos de recesiones potencialmente agudas. Este Estado del bienestar no es sostenible sin una elevada presión fiscal. Pero la fiscalidad no es un problema económico en tanto la productividad y la competitividad crezcan más de prisa que los impuestos, y en tanto la gente perciba los beneficios que recibe en forma de servicios sociales y calidad de vida”. [Volver]
- 2 Según Esping-Andersen (2001: 205): “[...] el proceso de globalización exige que el Estado de Bienestar mantenga una base financiera sólida y haga frente a la situación cada vez más precaria de los trabajadores con bajos niveles de educación. El argumento de que los objetivos de bienestar ambiciosos son incompatibles con el nuevo orden mundial no es convincente. De hecho, los países nórdicos son los Estados de bienestar por antonomasia precisamente porque *siempre* han tenido economías abiertas. Históricamente, se da la relación causal opuesta, es decir, que las economías pequeñas y abiertas crearon fuertes Estados de bienestar, con una orientación ‘productivista’, como manera de elevar su capacidad competitiva, de adaptarse rápidamente a las fuerzas mundiales que estaban fuera de su control y, sobre todo, de persuadir a los trabajadores de que adoptasen una actitud conformista”. [Volver]
- 3 Por cierto, la reducción de las brechas de desigualdad —especialmente en los resultados o en el punto de llegada— demanda también el concurso de otras políticas (impositivas, laborales, salariales, etc.), que operan durante etapas posteriores a la infancia, la adolescencia y la juventud. Ese tipo de políticas puede contribuir también a la igualación de oportunidades o del punto de partida de las personas al término de su etapa formativa (del ciclo infancia, adolescencia y primeros años de juventud), en la medida en que actúan sobre los adultos que integran los hogares de los niños, adolescentes y jóvenes. Lejos de existir un dilema o un *trade-off* entre ambos tipos de política (de desarrollo de capacidades y redistributivas), estos pueden complementarse en la búsqueda de sociedades menos desiguales. [Volver]
- 4 Véase CEPAL, *Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo 2050-2010* (<http://www.cepal.org/es/estimaciones-proyecciones-poblacion-largo-plazo-1950-2100>). [Volver]
- 5 A mitad del siglo XX la tasa bruta de matriculación superaba el 100% (Caetano y De Armas, 2014: 12). [Volver]
- 6 Siempre se debe recordar que, pese al aumento de la tasa de egreso de la educación primaria hasta alcanzar niveles próximos a su universalización, aún hoy entre el 2% y el 3% de los adolescentes de cada cohorte no logra completar la educación primaria, lo que implica que el acceso a la educación media —la habilitación formal para matricularse en el primer año de la educación media— todavía no es universal, especialmente entre los adolescentes de los estratos de menores ingresos o que viven en situaciones de mayor exclusión sociocultural. [Volver]
- 7 Las negritas e itálicas nos pertenecen. [Volver]
- 8 Las negritas nos pertenecen. [Volver]
- 9 Según Sahlberg (2013: 108-109), “Las escuelas secundarias superiores —tanto las generales como las técnicas— operan con unidades modulares curriculares **en lugar de grados basados en las edades de los estudiantes**. Por lo tanto, la repetición de grado en su forma convencional ha desaparecido [...] **los estudiantes construyen sus propios cronogramas de aprendizaje personalizados a partir de un menú de cursos que se ofrecen en su escuela o en otras instituciones educativas** [...] Esta estructura de no tener grado también **ha abolido los cursos anuales en los que el mismo grupo de estudiantes se mueven juntos** de una lección a otra y **de un año a otro**”. Las negritas nos pertenecen. [Volver]

- 10 Las negritas nos pertenecen. [Volver]
- 11 El sistema educativo español establece criterios específicos sobre la cantidad de cursos que se pueden repetir y en qué niveles: “Dado que **la repetición no suele contribuir a solucionar los problemas de aprendizaje, habría que limitar su aplicación a una sola vez en la educación primaria y no más de dos veces en la educación secundaria obligatoria**” (UNESCO-IBE 2007: 31). Las negritas nos pertenecen. [Volver]
- 12 Las negritas nos pertenecen. [Volver]
- 13 En este sentido, sobresalen algunos casos, como se señala en el reporte de la EACEA (2011: 21) sobre la educación en los países europeos: “**Un caso muy particular es el del Reino Unido.** No existe ningún requisito específico que establezca que los alumnos deben promocionar cada año a otro curso ni tampoco requisitos específicos en relación con la organización de los centros. Sin embargo, **existe el principio fundamental, consagrado en la legislación, de que la educación debe adecuarse a la edad, la capacidad y las aptitudes del niño.** De acuerdo con este principio, **el currículo está diseñado para responder a las diferentes capacidades y rendimiento de los alumnos, y este es el marco en el que se basan los centros para organizar los grupos-clase. Así pues, en un mismo grupo de edad se enseña a niños con diferentes niveles de rendimiento y solo en circunstancias muy excepcionales se ubica a los niños en un grupo diferente a ‘su grupo de edad’**”. Las negritas nos corresponden. [Volver]
- 14 Algunos documentos de la ANEP-CODICEN (2013: 12) son enfáticos con relación a la debilidad —o aun la carencia— de dispositivos para apoyar a los estudiantes que requieren un soporte especial como alternativa al uso extendido de la repetición de grado: “[E]l problema del desfasaje de la edad normativa con el grado cursado es el emergente de un problema mayor: **la ausencia de apoyos sistematizados e institucionalizados al cursado de aquellos alumnos que no alcanzan los objetivos de logro del grado.** Para ellos la decisión de repetir el curso no es necesariamente la mejor solución pedagógica. Una parte de este desfasaje se produce en [educación] Primaria, pero **cada vez más este desfasaje se produce en la Educación Media; la repetición del primer año en Primaria es del 13 % contra el 32 % en Media**”. Las negritas nos corresponden. [Volver]
- 15 Véase OPP-BID-PRIS (1994: 44 ss). [Volver]
- 16 Entre otros, el Programa de Maestros Comunitarios en educación primaria, el Programa de Impulso a la Universalización del Ciclo Básico, la Formación Profesional Básica, el Programa de Aulas Comunitarias, el Programa Compromiso Educativo, el Programa de Tránsito Educativo, los Liceos con Tutorías, el Programa de Acompañamiento Pedagógico a la Trayectoria Estudiantil y, en la actual administración, un esfuerzo de mayor porte: el Sistema de Protección de Trayectorias Educativas de la ANEP. [Volver]
- 17 El 30 % de los jóvenes de 25 a 29 años han alcanzado la educación terciaria completa o incompleta, cuando las generaciones precedentes —personas de 30 a 39 años, 40 a 49 y 50 a 59— presentan valores más bajos y similares entre sí: entre 17 % y el 23 % (De Armas, 2014: 88). [Volver]



