

MESA EDUCACIÓN Y POLÍTICAS SOCIALES EN URUGUAY¹

JORGE CAMPANELLA²

Muchas gracias, buenas tardes, el agradecimiento a los organizadores de las Jornadas y el acierto en el tema que lo acompaño calurosamente. Voy a tratar de centrar la presentación colocando en primer lugar a la educación y su importancia en términos de inclusión social.

Mejorar la integración social y las condiciones de vida requiere en principio modificar comportamientos y mejorar desempeños en ámbitos que proveen activo a los individuos, especialmente en educación; el segundo es aumentar la cohesión en las comunidades que los individuos integran. Para modificar comportamientos y actitudes se requieren cambios actitudinales de los individuos, tendientes al aumento del uso de los servicios sociales, ya que se trata de espacios privilegiados de socialización. En particular, la educación como servicio social, solo se puede lograr un aumento en el uso, entendido el uso como acceso al servicio, si aumenta el grado de interés para acceder y permanecer en ese servicio. Es así como ubicamos a la inclusión social y la educación dentro de las políticas de inclusión social relevantes con esta cadena conceptual.

En segundo lugar se requiere precisar qué entendemos por inclusión, o quiénes serían los que no están incluidos, los que padecen de la exclusión social. Para eso simplemente repasar algunos conceptos de pobreza como aproximación posible, aunque no necesariamente la mejor, de la exclusión social.

-
- 1 Mesa integrada por Jorge Campanella, Carlos Casacuberta, Jorge Grünberg y Claudio Sape-lli, en ocasión de las XXV Jornadas Anuales de Economía del Banco Central del Uruguay, 25-26 de octubre de 2010.
 - 2 Jorge Campanella es economista y Magister en Economía de Ciencias Económicas y Administración de la Universidad de la República, docente en la facultad. Entre los años 2005 y 2009 ocupó el cargo de Jefe de Infamilia del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES); desde marzo de 2010 se desempeña como Director del mismo Infamilia del MIDES tiene a su cargo el desarrollo de programas interinstitucionales dirigidos a la infancia y la adolescencia en situación de vulnerabilidad.

Hay dos enfoques de pobreza, no los voy a explicar ahora pero hay uno claramente que es el que se utiliza más: es el de la pobreza por ingresos corrientes, y el segundo un enfoque más multidimensional: la pobreza por falta de capacidades para generar ingresos o el enfoque de ingresos potenciales. El cruce de los dos enfoques nos permite ubicar y caracterizar mejor a la población que debería ser objeto de políticas, y son aquellos identificados como pobres o pobreza estructural o pobreza crítica; es cuando son pobres o demuestran ser pobres por ambos conceptos, tanto por los ingresos potenciales o la capacidad de generar ingresos y por un enfoque de ingresos corrientes.

Cuadro 1. Pobreza como aproximación de exclusión social

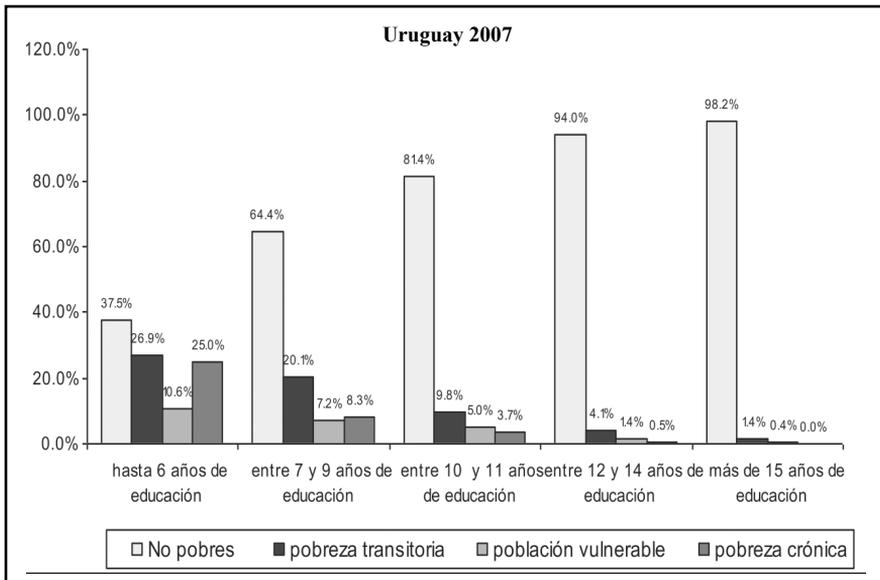
		Ingreso corriente	
		No pobre	Pobre
Capacidad para generar ingresos	No pobre	No pobre	Pobreza transitoria
	Pobre	No pobre vulnerable	Pobreza crónica

La pobreza estructural puede acercarse al concepto de exclusión social o inclusión desfavorable, en tanto no se visualizan canales de movilidad que permitan a las personas superar la vulnerabilidad. A partir de ahí se generan dos categorías adicionales: los “pobres transitorios” y los “pobres vulnerables”. Esto es importante porque quienes padecen, desde un punto de vista conceptual, la peor situación, de mayor privación material, son aquellos que quedarían categorizados como pobreza crítica.

Dado que la medida de la pobreza propuesta hace foco en la capacidad de generar ingresos y no en la generación efectiva de ingresos por parte de las personas, es razonable que la pobreza estructural se ubique sistemáticamente por debajo de la pobreza corriente. La pobreza estructural tiende a captar las situaciones donde los hogares no se encuentran en condiciones de obtener un flujo de ingresos suficiente para superar la privación de medios, aún si todos sus miembros adultos se insertaran a tiempo completo en el mercado de trabajo. En este sentido, puede acercarse al concepto de exclusión social o inclusión desfavorable, en tanto no se visualizan canales de movilidad que permitan a las personas superar la vulnerabilidad.

Tomando las conclusiones del informe Subregional de Desarrollo Humano³, claramente se encuentra una asociación entre el nivel educativo y las situaciones de pobreza crítica; la educación juega como un factor clave para las posibilidades de superación de esta situación y por lo tanto genera claramente la necesidad de tener políticas activas. Para decirlo rápidamente, el tipo de vinculación que las personas tengan en la actualidad con la educación en términos de su inserción o no en la misma y la trayectoria educativa que logren alcanzar se va a ver asociada claramente con la probabilidad de ser pobre más adelante, además de serlo en la actualidad. Al graficar la pobreza y los años aprobados de educación es posible visualizar rápidamente, cómo una menor acumulación de años de educación formal se asocia claramente con situaciones de pobreza y en particular de pobreza crítica y cómo ésta disminuye a medida que las personas van acumulando años de educación formal hasta alcanzar casi un 100%, cuando las personas acumulan quince años o más de educación.

Gráfica 1.

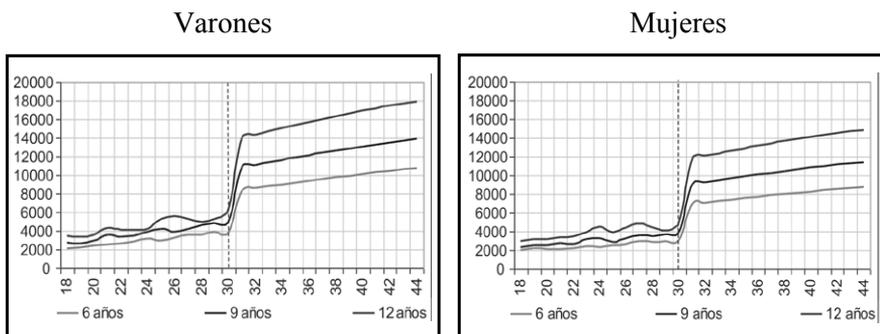


Fuente: Alves, G. et al (2009): *Informe Sub regional de Desarrollo Humano. Juventud y desarrollo humano del MERCOSUR*. Características socioeconómicas de los jóvenes del MERCOSUR. Instituto de Economía, FCEA, UdelAR.

3 Informe Subregional de Desarrollo Humano. Juventud y Desarrollo Humano del MERCOSUR, Características socioeconómicas de los jóvenes del MERCOSUR, Instituto de Economía – FCEA- Universidad de la República, 2009.

Lo mismo aparece en la gráfica siguiente, basada en uno de los estudios prospectivos hechos para la estrategia de la infancia y de la adolescencia.

Gráficas 2.a, 2.b - Predicción de los ingresos laborales por edades simples según años de educación



Fuente: Ferrari, Martínez, Saavedra, Salas, Zerpa (2009) “Estudios Prospectivos de la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia”.

Puede observarse el mismo hecho al analizar los ingresos por edades, siempre según años de educación para varones y mujeres, donde además hay claramente una situación de inequidad de género.

Cuadro 2. Impactos sobre la pobreza estructural por tramo de edad y años de educación

Total de hogares (proporción de pobres estructurales en el total de personas)

	Años de educación							Tramo de edad				
	Total	Menos de 6	Entre 6 y 9	Entre 9 y 12	Entre 12 y 15	Más de 15	Entre 17 y 23	Entre 23 y 28	Entre 28 y 33	Entre 33 y 38	Entre 38 y 43	Entre 43 y 48
Situación inicial	16.5%	25.8%	16.1%	5.4%	1.6%	0.5%	17.0%	16.7%	17.5%	16.5%	13.5%	10.5%
Luego de 6 años	16.4%	25.6%	15.7%	5.4%	1.6%	0.6%	16.5%	16.9%	17.3%	16.1%	13.4%	10.4%
Luego de 10 años	16.3%	25.5%	15.5%	5.4%	1.5%	0.6%	16.5%	15.7%	17.5%	16.3%	13.4%	10.3%

Fuente: Elaborado en base a la ECH

Fuente: Ferrari, Martínez, Saavedra, Salas, Zerpa (2009) “Estudios Prospectivos de la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia”

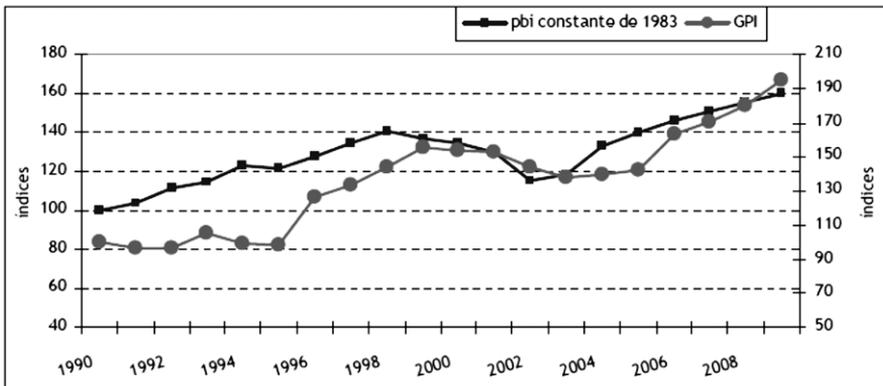
Finalmente, ahondando en evidencia a favor de las proposiciones iniciales que les realizaba, en otro estudio prospectivo de la ENIA que realizamos, desde INFAMILIA/MIDES, se muestra el efecto que tiene la acumulación de años educativos, la situación inicial de la persona en un horizonte de seis años y diez años. En concreto, el estudio muestra que los que tienen menos de seis años de educación quedan expuestos a dos situaciones: van a

seguir siendo los más pobres y además tienen poca posibilidad de moverse de la situación de pobreza o de privación.

Dicho lo anterior queda claro que la educación tiene un rol sustantivo a cumplir, lo tiene sobre todo por la suerte futura de las personas. En este sentido, cabe destacar algunos elementos necesarios para que la educación pueda cumplir con dicho rol.

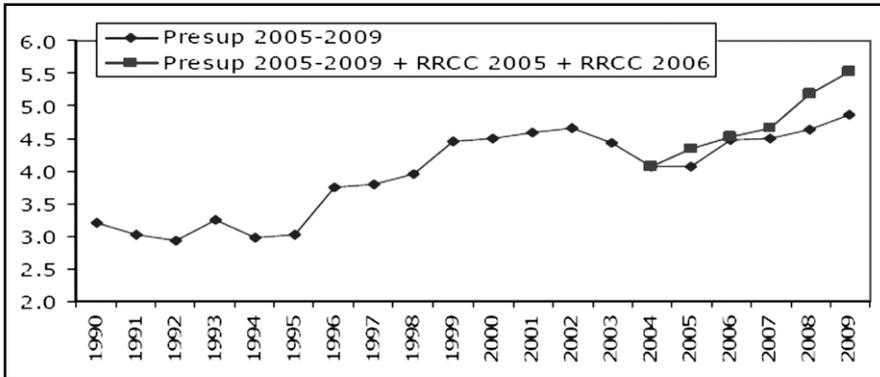
Primero, requiere que la sociedad realice un esfuerzo en términos de gastos a favor de la educación, luego un tema adicional es ver qué sucede con ese gasto realizado: en qué se coloca, en qué se invierte y por último los resultados que se alcancen. En esta cadencia, aparece como bastante claro que si no hay un esfuerzo presupuestal suficiente poco podemos esperar de lo segundo y lo tercero. Detengámonos entonces en el gasto social y miremos la evolución del gasto social, en particular el gasto público en la infancia en relación al PBI.

**Gráfica 3. Evolución del GPI y del PIB en términos reales.
Índice 1990=100**



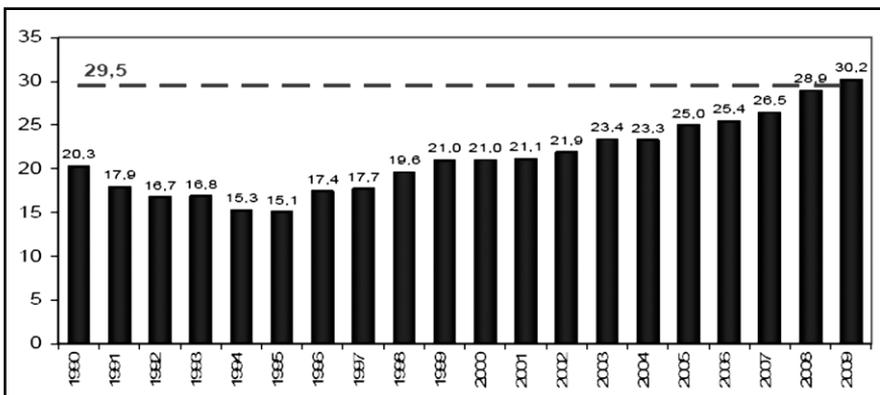
Fuente: Azar, P. et al (2008) "Gasto Público en Infancia" Cuadernos de la ENIA

Esta gráfica nos muestra cómo han evolucionado el PBI a precios constantes y el gasto público en la infancia (GPI) el cual muestra un crecimiento tomando como año base 1990. Primera conclusión entonces: esfuerzos sociales a favor de aumentar el gasto público en la infancia. Segundo, la relación del gasto público en la infancia como porcentaje del PBI.

Gráfica 4. Evolución del GPI 1990-2009 (% PBI)

Fuente: Azar, P. et al (2008) "Gasto Público en Infancia" Cuadernos de la ENIA

Allí aparece este estudio, fue hecho en el año 2008, por lo tanto al final, en el último tramo 2005-2009 aparecen dos líneas: una es la azul y otra es la roja. La azul es con datos presupuestales y la roja ya con datos de rendiciones de cuenta, con lo gastado y con los ajustes vía rendición de cuenta. Esta gráfica nuevamente reafirma el esfuerzo que se hace desde el punto de vista presupuestal tanto en el origen al momento de elaborar el presupuesto como luego en las sucesivas rendiciones de cuenta que muestran una vocación clara del aumento del gasto a favor de la infancia.

Gráfica 5. Evolución del GPI 1990-2009 (% GPS)

La línea punteada marca la participación de los menores de 18 años en el total de la población.
Fuente: Azar, P. et al (2008) "Gasto Público en Infancia" Cuadernos de la ENIA

Este gráfico nos muestra el porcentaje del gasto público a la infancia (GPI) en relación al gasto público social total (GPS), con una mirada de los

años 90 al 2009. Yo creo que este gráfico termina por demostrar el esfuerzo de la sociedad que viene sostenidamente haciendo a favor del gasto social en la infancia. Obsérvese que en el año 2009 es la primera vez que se alcanzaría un gasto en la infancia equivalente al peso de la población, o sea, hay una focalización del gasto que por lo menos se equipara al esfuerzo con el peso de la población menor de dieciocho años.

Este cuadro muestra primero la previsión hecha por ley de presupuesto 2005-2009 y luego las cifras corregidas por rendiciones de cuenta donde aparece la educación con un porcentaje. Miremos la segunda parte, ya no lo programado sino que ya tiene correcciones por rendición, la educación representa un 58% del gasto. Claro que con un gasto incrementado este porcentaje significa en términos de inversión un mayor esfuerzo a favor de la educación y de otras políticas sociales.

Cuadro 3. Estructura del GPI 2005-2009 (%)

Presupuesto 2005 – 2009

	Educación	Salud	Asistencia y Seguridad Social	Vivienda
2005	57.3	11.4	29.3	2.0
2006	56.8	11.7	28.5	3.0
2007	62.1	11.9	22.9	3.0
2008	64.1	11.9	22.9	3.0
2009	64.4	11.6	21.7	2.4
2005 - 2009	60.9	11.7	24.7	2.7

Presupuesto 2005 – 2009 más RR.CC. 2005 y 2006

	Educación	Salud	Asistencia y Seguridad Social	Vivienda
2005	57.9	12.3	27.9	1.9
2006	55.3	12.6	29.4	2.5
2007	60.8	12.0	24.2	3.0
2008	57.4	15.9	23.9	2.7
2009	58.2	15.2	24.1	2.5
2005 – 2009	57.9	13.6	25.9	2.5

Nota: Los datos sombreados corresponden a datos observados.

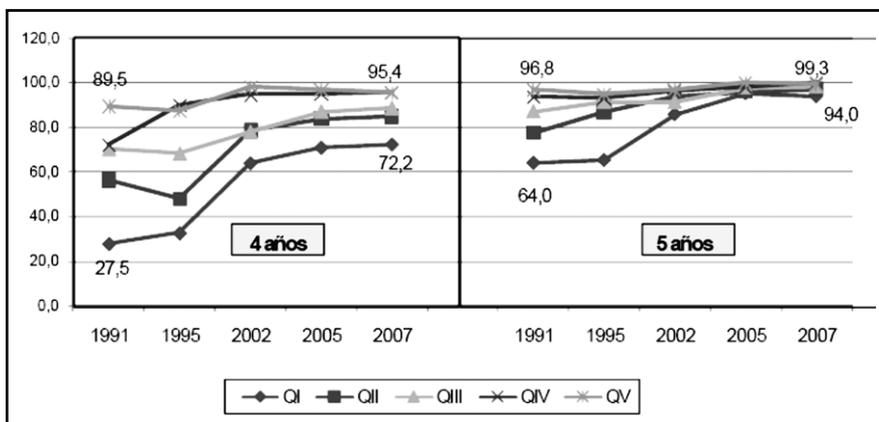
Al momento de elaboración del presente informe falta un mes para completar el ejercicio fiscal 2007, por ello no se presenta el gasto efectivamente ejecutado en 2007.

Fuente: Presupuesto 2005 - 2009, RRCC 2005, RRCC 2006. Tomado de Azar, P. et al (2008) "Gasto Público en Infancia" Cuadernos de la ENIA

Pasemos al segundo de los ítems que es ver en qué cosa gastamos y qué resultados se obtienen con el gasto realizado. Lo importante sobre todo

en el quinquenio anterior, hubo en primer lugar un aumento sustantivo en la cobertura de educación inicial; el país venía con un déficit de cobertura, hoy seguimos teniendo un déficit importante de cobertura pero en los últimos cinco años se ha avanzado sustantivamente en la misma. Con dos elementos bien importantes la primera en los tramos de cuatro y cinco años se ha llegado casi a la universalización y la ley prevé la obligatoriedad. En segundo lugar, en los tramos de cero a tres años el aumento de cobertura ha sido fundamentalmente a través de política pública de los centros CAIF, lo cual ha tenido claro sesgo en la atención de niños en ese tramo de edad de hogares pobres o vulnerables.

Gráficas 6.a y 6.b - Evolución del % de niños de 4 y 5 años asistentes a educación inicial por quintiles de ingreso (1991–2007)



Fuente: Cardozo, S. (2008) "Políticas de Educación" Cuadernos de la ENIA.

Estos gráficos muestran los avances recién mencionados, concentrado en este caso en cuatro y cinco años donde en cinco años al año 2007 estaríamos casi teniendo una universalización de cobertura y fundamentalmente donde convergen todos los quintiles de ingreso y en educación de cuatro años al 2007 teníamos un déficit en los quintiles más bajos de ingresos, pero sin embargo el punto de partida al inicio de los noventa es totalmente diferente.

En educación primaria las principales políticas que se han venido desarrollando salen al encuentro de un problema sustantivo que es el problema de la repetición. La repetición obviamente se asocia con la calidad educativa que brinda la escuela y esta calidad educativa se asocia entre otras cosas con las propuestas educativas y la extensión del tiempo peda-

gógico. En el quinquenio anterior se han aumentado las escuelas de tiempo completo; en términos absolutos, se pasa de cien al inicio del quinquenio a ciento treinta y seis, el aumento no es mucho pero es bastante en términos porcentuales y se han implementado otros programas como programas de maestros comunitarios y la universalización de la educación física que tiende a mejorar la propuesta educativa, sobre todo el aumento de tipo pedagógico. Se ha trabajado básicamente en la caída de los alumnos por maestro y en la caída de grupos numerosos como dos factores asociados claramente a la calidad de los aprendizajes en educación primaria.

Cuadro 4. Repetición 1° a 6° (%)

	2005	2006	2007	2008	2009
Total Nacional	8,1	7,9	7,7	6,2	6,3
Muy desfavorable (urbanas)	11,1	10,6	10,5	8,6	8,6

Fuente: Monitor Educativo ANEP

Los datos en repetición muestran caídas entre el 2005 – 2009; sin embargo, seguimos teniendo problemas de repetición, lo importante acá es que han caído tanto a nivel del total nacional como de las escuelas de nivel muy desfavorable, lo cual implica esfuerzos en favor de reducir la brecha. Insisto: no estamos colocados en la mejor de las situaciones, simplemente es el análisis del último quinquenio, lo mismo pasa en repetición de primer año.

Cuadro 5. Asistencia insuficiente 1 a 6° (%)

	2005	2006	2007	2008	2009
Total Nacional	6,8	5,6	7,6	6,6	10,3
Muy desfavorable (urbanas)	9,6	7,8	10,2	9,3	14,2

Fuente: Monitor Educativo ANEP

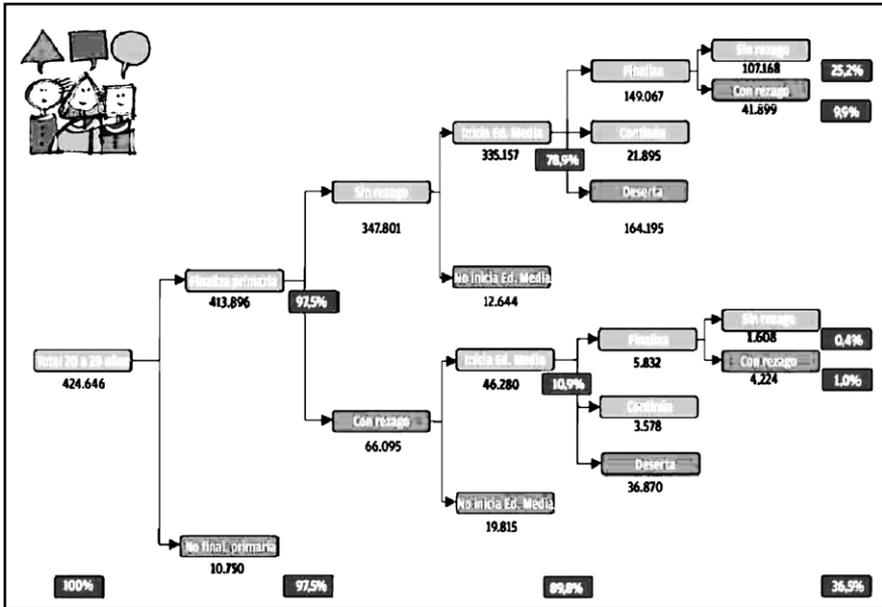
No pasa lo mismo en la asistencia insuficiente: se mantiene más o menos constante. El pico en el 2009 responde al fenómeno de la gripe A, o

sea que no habría que tenerlo muy en cuenta. Como ven, en asistencia no se ha mejorado sustantivamente, ha caído el número de alumnos por maestro en promedio y ha caído la cantidad de grupos con más de treinta y cinco alumnos, con los datos que aparecen.

Insisto: ¿estamos en la mejor de las situaciones? No. Importa detenerme un minuto en la implementación del Plan Ceibal pues es el enganche con la educación media, si bien en educación primaria tenemos cien por ciento de cobertura, la suerte que corren luego esos niños ya adolescentes cuando ingresan a la educación secundaria viene marcada por su trayectoria en la educación primaria.

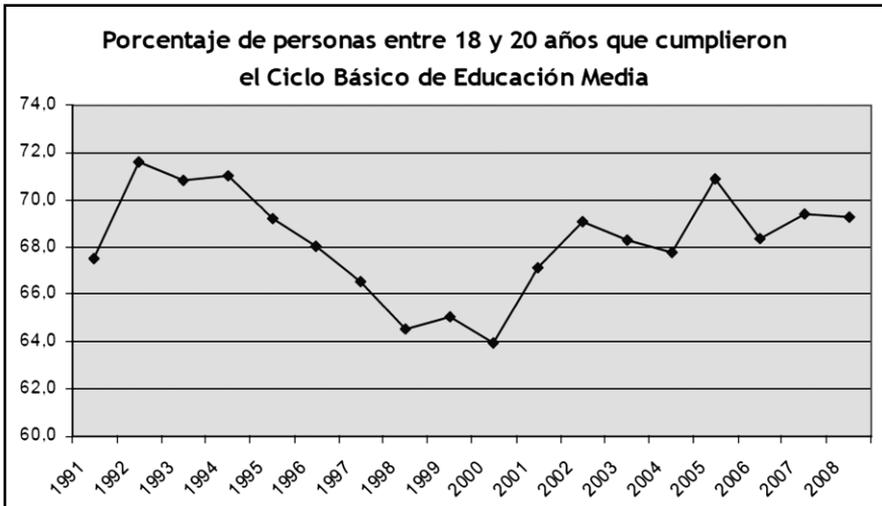
En el año 2008 se hizo desde INFAMILIA/MIDES la Encuesta Nacional de Juventud; cuyo trabajo de campo que estuvo a cargo del Instituto Nacional de Estadística. Me interesa destacar parte de los resultados de la misma, a saber: los niños que egresan de educación primaria y que en la misma tuvieron un episodio de repetición ellos son los que en el cuadro aparecen como “finalizan primaria”. “con rezagos”. De ese grupo de niños solo uno de cada diez logra terminar el ciclo de educación media, ese es el dato que hay que retener en términos de desafíos de calidad educativa en educación primaria. Parte de la suerte de la desvinculación de los adolescentes de la educación media no es cien por ciento imputable a la propuesta de la educación media y se asocia a la trayectoria de los niños en la educación primaria. Requerimos obviamente para esto y para tener datos bastante más consistentes, sobre todo, datos administrativos, avanzar sustantivamente en sistemas de información que nos permitan hacer la traza de los alumnos a lo largo de su desempeño.

Cuadro 6. Trayectorias educativas de los jóvenes uruguayos (20 a 29)



Fuente: Filardo, V.; Cabrera, M.; Aguiar, S. (2009): ENAJ Segundo Informe

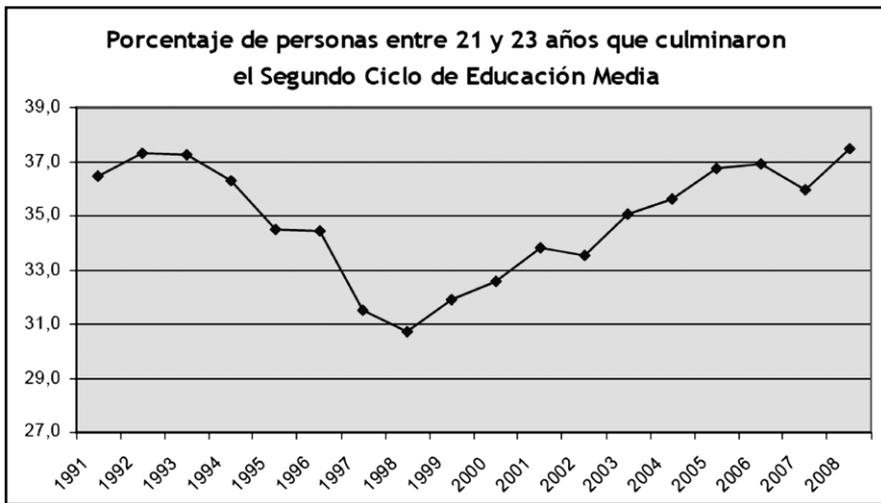
Gráfica 7.



Fuente: Informe país, "Avance en el cumplimiento de los objetivos del milenio"

Estos datos también se sustentan en términos de los porcentajes de adolescentes, de jóvenes entre dieciocho que cumplieron el ciclo básico de educación media, obsérvese que en una mirada de casi veinte años no hemos movido demasiado la cifra y lo mismo ocurre con los de veintiuno a veintitrés pero que hacen el segundo ciclo de educación media superior.

Gráfica 8.



Fuente: Informe país , “Avance en el cumplimiento de los objetivos del milenio”

Por último, en términos de rendimiento, si utilizamos los datos de la prueba PISA, si bien nos muestra a Uruguay -en términos relativos-, y no está tan mal, también evidencian que el país se encuentra bastante alejado de los países desarrollados. Hay otros indicadores para Uruguay que nos muestran el futuro no aparece como demasiado halagüeño, quizás uno de los más importantes refiere a la vinculación de los adolescentes en educación media. Mirándonos comparativamente sólo con los países del MERCOSUR, Uruguay tiene un punto de partida mucho mejor que Brasil y Paraguay; sin embargo, estos dos países han logrado despegar y nosotros quedamos, recuerden los gráficos anteriores, trancados.

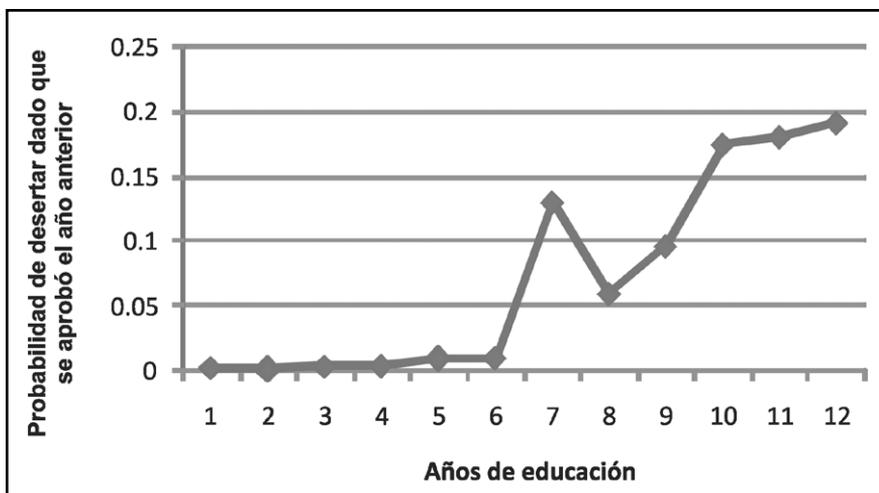
Cuadro 7 - Porcentaje de estudiantes por debajo del nivel de competencia básica en las pruebas PISA por área de conocimiento relevada en países seleccionados. 2006

	Lectura	Matemática	Ciencias
Finlandia	5,7	5,9	4,1
España	25,7	24,7	19,6
Portugal	27,0	30,7	24,5
Chile	36,3	55,1	39,8
Uruguay	46,6	46,1	42,1
México	47,0	56,5	51,0
Argentina	57,9	64,1	56,2
Brasil	55,5	72,5	61,0
OCDE	20	21	19

Fuente: Alves, G. et al (2009): Informe Sub regional de Desarrollo Humano. Juventud y desarrollo humano del MERCOSUR. Características socioeconómicas de los jóvenes del MERCOSUR. Instituto de Economía, FCEA, UdelaR.

En términos de la desvinculación, estas gráficas lo que buscan básicamente es mostrar dos cosas: la desvinculación por edades y cómo se asocia, sobre todo con las situaciones de pobreza o exclusión social; y el otro fenómeno en términos de brecha nos muestra la probabilidad o sea, claramente, en términos de educación media la deserción se asocia a dos puntos, a los tránsitos o interfaces entre educación primaria y educación secundaria básica y entre básica y superior, ahí tenemos dos nudos con los cuales seguir trabajando.

Gráfica 9 . Probabilidad de desertar en cada año del ciclo escolar, dado que se aprobó el año anterior. Jóvenes de 18 a 24 años. Total del país. Año 2008.



Fuente: Ferrari, Martínez, Saavedra, Salas, Zerpa (2009) “Estudios Prospectivos de la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia”

¿Qué se ha hecho?

Bueno ya mencioné lo de primera infancia, mencioné lo de primaria. En educación media para destacar fundamentalmente políticas y programas asociados a la revinculación y al sostenimiento de adolescentes en la educación media básica, varios de ellos se vienen implementando desde el quinquenio anterior. Por razones de tiempo no voy a describirlos ahora, pero algunos de esos programas son: Aulas Comunitarias (que se desarrolla entre ANEP/CES e INFAMILIA/MIDES), Formación Profesional Básica (ANEP/CETP y que también apoya INFAMILIA/MIDES), entre otros. Todos ellos apuntan a que el adolescente se reinserte en la educación media básica.

Nos quedan estos desafíos por delante, el partido se juega claramente en las políticas universales, ahora, ¿se requieren hacer políticas focalizadas para entender este tipo de problemas? La respuesta que nos hemos dado es que sí. Ahora ¿Cuál es el rol que juegan estas políticas focalizadas?, ¿Juegan el rol de ser programas satélites? ¿Digamos que van en paralelo de la política más estructural o más universal? ¿O deben ser programas focalizados que tiendan a su vinculación con la política universal? Es esta la segunda de las opciones.

Por último. Contamos en la sociedad y en el país, por suerte, yo creo, con un diagnóstico común sobre los desafíos que tenemos por delante. Parte de esos desafíos requieren obviamente de gastos y requieren que ese gasto se dirija a políticas efectivas y eficientes; el grado de consenso que tenemos se podría medir por los acuerdos que se han alcanzado en la comisión multipartidaria que trabajó en la transición entre el gobierno anterior y el gobierno presente. Esos acuerdos se han plasmado en algunas metas muy claras en cada uno de los ciclos educativos: extensión de la educación inicial, trabajar en la repetición en educación primaria, extensión de tiempo completo para ello, y de tiempo pedagógico; procurar cuando termine el quinquenio universalizar el egreso en educación media básica. Universalizarlo al año 2030, aunque parezca una meta muy lejana, los cambios en el sistema educativo no son rápidos.

Esos son los acuerdos que se recogen en el trabajo de la Comisión Multipartidaria y que obligan; los mismos se han visto reflejados en la previsión presupuestal de cada uno de los organismos públicos componentes.

La previsión presupuestal, tanto para la extensión de la cobertura de centros de atención a la primera infancia, para la extensión de escuelas de tiempo completo (con metas bastante ambiciosas, casi duplicar las escuelas de tiempo completo que tenemos hoy), las metas en educación media y sobre todo en educación media superior dan respaldo a los acuerdos que se alcanzaron en la multipartidaria. La multipartidaria, en última instancia, recoge elementos fundamentales, partimos de un diagnóstico parecido, tenemos acuerdo sobre las necesidades de inversión, dónde hay que colocar esos recursos y cuáles son las brechas que debemos seguir cerrando.

CARLOS CASACUBERTA⁴

Quiero agradecer la invitación, siempre es grato participar en las Jornadas. Estamos en el veinticinco aniversario y recuerdo haber venido aquí como estudiante, a ver exponer trabajos inspiradores, a conocer gente inspiradora que nos brindó ejemplo y nos sugirió caminos para aprender la tarea de investigación, y eso fue sucediendo en el tiempo hasta que también nosotros nos volvimos ponentes en las Jornadas. Enhorabuena.

Voy a presentar aquí parte de un trabajo que estamos realizando con Marisa Bucheli en el Departamento de Economía sobre la evolución del “premio a la calificación”, o las diferencias en las remuneraciones que reciben los trabajadores según sus diferentes niveles educativos. Ha sido un tema debatido en la literatura económica, en los niveles de decisiones políticas, en los sistemas educativos, y las explicaciones han sido diversas; con Marisa tratamos de actualizar esta discusión. El caso uruguayo ha sido abordado por gente de distintos lugares de pertenencia y con distintos enfoques, estudiando la década de 1990. La discusión tiene una riqueza y una masa crítica, y queríamos actualizarla a finales de la década doble cero, poder pasar revista a las explicaciones, encontrar qué cambió y qué no.

No vamos a presentar un trabajo como tal sino extraer algunos elementos descriptivos, revisar lo que el mercado de trabajo muestra con respecto a las remuneraciones de los trabajadores según niveles educativos, las señales que de aquí surgen.

Es evidente el impacto que tienen estas diferencias salariales, la contribución que tienen en general a la desigualdad de los ingresos. También las remuneraciones relativas son un indicador fuerte de cómo está funcionando el mercado de trabajo y de cómo están equilibrándose o arbitrándose las remuneraciones y las cantidades relativas de los distintos tipos de trabajadores. Es un índice no solo de desajustes que pueden tener más o menos un trámite de corto plazo, sino también de las perspectivas de crecimiento; en qué medida esta escasez o abundancia relativa de calificación puede o no

4 Profesor Agregado de Economía Laboral en el Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales en la UdelaR. Trabajo de investigación realizado en conjunto con Marisa Bucheli, dECON, FCS. UdelaR.

volverse una restricción al crecimiento⁵. La trascendencia del tema se explica sola. Voy a tratar de presentar algunos hechos, con lenguaje no técnico, y tratar de aportar a esta mesa que tiene que tener esta característica de lugar de discusión, de reflexión colectiva.

Comienzo por la evolución del premio a la calificación. En Uruguay múltiples trabajos documentan los cambios en las retribuciones relativas. Usualmente se usa la Encuesta Continua de Hogares, nunca suficientemente valorada, con sus tamaños muestrales lujosos, con sus formularios que van cambiando en el tiempo, con sus cambios en ponderaciones, en diseños muestrales, en criterios. Para mostrar las remuneraciones por niveles educativos se suele tomar -en lugar de todos los ocupados- solamente individuos en las edades centrales, más de veinticuatro y menos de sesenta y cinco años, que trabajen veinte o más horas, para considerar el grupo con un vínculo más fuerte en el mercado de trabajo y medimos el salario, agrupando a los trabajadores según sus niveles educativos.

Criterios más sofisticados para hacer esto ponderarían los niveles educativos por su productividad ¿qué nos habla de su productividad? El salario, por lo que se podría hacer complicadas medidas de cuánto realmente de cantidades tenemos en el mercado de trabajo y a qué grupo corresponde realmente los salarios. Estos que presentamos aquí son solamente los salarios crudos. Si tomamos el promedio, y si comparamos los que tienen más de dieciséis años de educación, o sea universidad completa o más, cuatro años de universidad o más, con los que tienen primaria, se observa que la relación de los salarios entre ambos grupos o “premio a la calificación” crece constantemente a lo largo de los últimos veinte y algo de años.

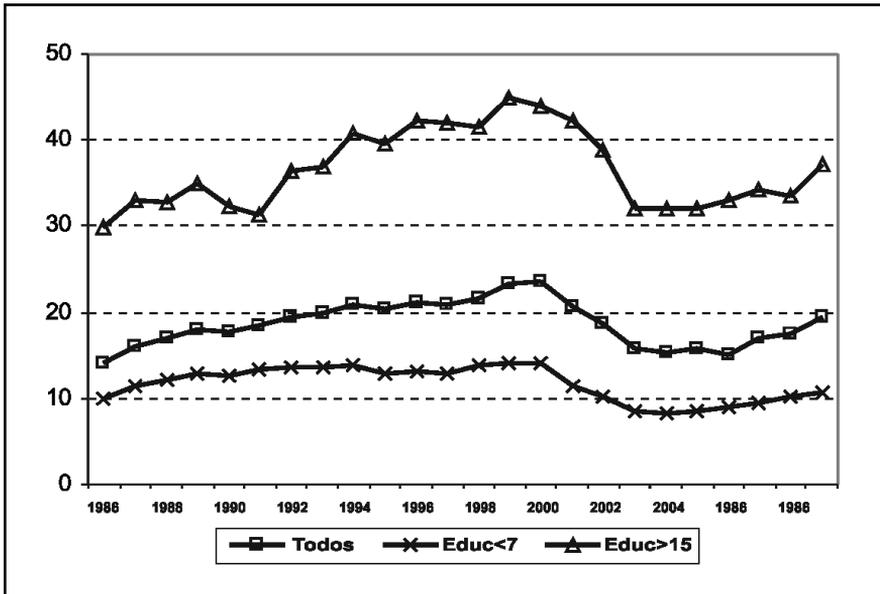
Cuadro 1. Premio a la calificación

	87-89	97-99	07-09
w16 años de educación o más/ w6 años o menos	2.7	3.1	3.3

5 Este tema fue abordado en un trabajo junto a Marcel Vaillant, Eduardo Siandra y Álvaro Forteza en un seminario a principios de año sobre estrategia de desarrollo, del Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Udelar.

El gráfico muestra los salarios de todos y los de cada uno de los grupos mencionados. Se percibe esta trayectoria en la línea por encima que es la del grupo que tiene cuatro años de universidad o más y la línea por debajo que es el de los que tienen primaria o menos.

Gráfica 1. Salario real por hora según años de educación



Se obtiene un trayecto divergente hasta antes de 2002, y los salarios caen violentamente con la crisis, luego de lo cual empiezan a recuperarse. La distancia al final del camino representa más separación relativa que la que había antes de la crisis, una vez que pasa el efecto transitorio.

¿Qué es lo que está detrás de este premio a la calificación?, ¿cómo podemos encontrar y cómo anclar las distintas explicaciones? Hay una literatura económica extensa que recorre muchos países, desarrollados, en desarrollo, y las explicaciones si uno las quiere agrupar gruesamente tienen que ver con la oferta y demanda relativa de los trabajadores en sus distintos niveles de calificación o niveles educativos.

Las explicaciones que van por el lado de la demanda son variadas, incluyen el cambio técnico sesgado, el efecto de la revolución de las tecnologías de la información, los efectos de la globalización, el outsourcing, el efecto de la reforma o apertura comercial, inversión extranjera, en fin,

distintos aspectos que pueden hacer que la demanda de calificación relativa haya estado creciendo en los últimos veinte años. Por otro lado otras explicaciones dicen que hay distintos ritmos de crecimiento de la oferta, cambios en la velocidad de crecimiento de la población, cohortes que son numerosas, cambios en los incentivos y el efecto telaraña, ya que la propia abundancia o escasez relativa de calificación hace crecer o caer el retorno y eso opera como una señal. La gente concurre o se retrae de su llegada al sistema educativo para adquirir o no nuevos niveles educativos y eso modifica las condiciones de oferta, lo que genera flujos y reflujos en evolución de la calificación.

En el caso latinoamericano se ha estudiado el retorno en la educación, cuánto aumenta en porcentaje la retribución de un individuo por haber acumulado un año más. La literatura más reciente es enfática en partir la calificación generando grupos y medidas para estos grupos, midiendo la evolución de cantidades y de salarios, grupos que de alguna manera corresponden a primaria, secundaria y terciaria⁶. Es característico observar la expansión en los últimos veinte años del grupo de trabajadores con secundaria y la caída del grupo que tiene solo primaria. Eso se refleja en los salarios relativos.

En muchos países de América latina, por ejemplo Argentina, Colombia, y Brasil, cae el diferencial de secundaria con respecto a primaria. Dado el incremento de los trabajadores con educación secundaria, su presencia es muy numerosa y genera un efecto de oferta. Un país donde esto no ocurre es México. Fundamentalmente el retorno de los de educación terciaria con respecto a la media se dispara en América Latina pero también en los países desarrollados.

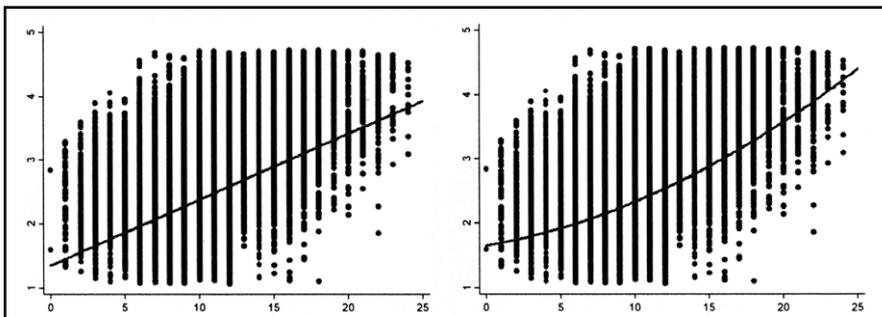
Para medir los retornos usamos el análisis de regresión, la llamada ecuación de Mincer, donde se tiene el logaritmo de salario (del lado izquierdo) y del lado derecho variables que miden los niveles educativos en años, controlando por experiencia y otras variables, midiendo los retornos en términos porcentuales de un año adicional de educación. Se genera así una medida única, sintética, que indica un retorno de la educación, por ejemplo, en la economía uruguaya cercano al 10%, que es un promedio y compensa situaciones diversas.

6 Manacorda, Sánchez-Páramo y Schady (2005), Binelli, Meghir y Menezes-Filho (2009).

En el contexto uruguayo y de otros países latinoamericanos, los llamados “retornos” de la educación cambian mucho en el tiempo. La interpretación original de Mincer de este número era la de una tasa de retorno de una decisión sobre todo el trayecto laboral, que puede ser de cuarenta años, pero se requiere sin embargo mucho supuestos adicionales para pensar que realmente se estima esa señal. Tiene que haber una cautela muy grande, porque los retornos han demostrado una enorme capacidad de cambiar. Sin que tenga esa interpretación estricta de tasa de retorno, usualmente se tiene como punto de partida ese lugar geométrico que asocia las remuneraciones con los niveles educativos y los diferenciales salariales que surgen de los valores predichos.

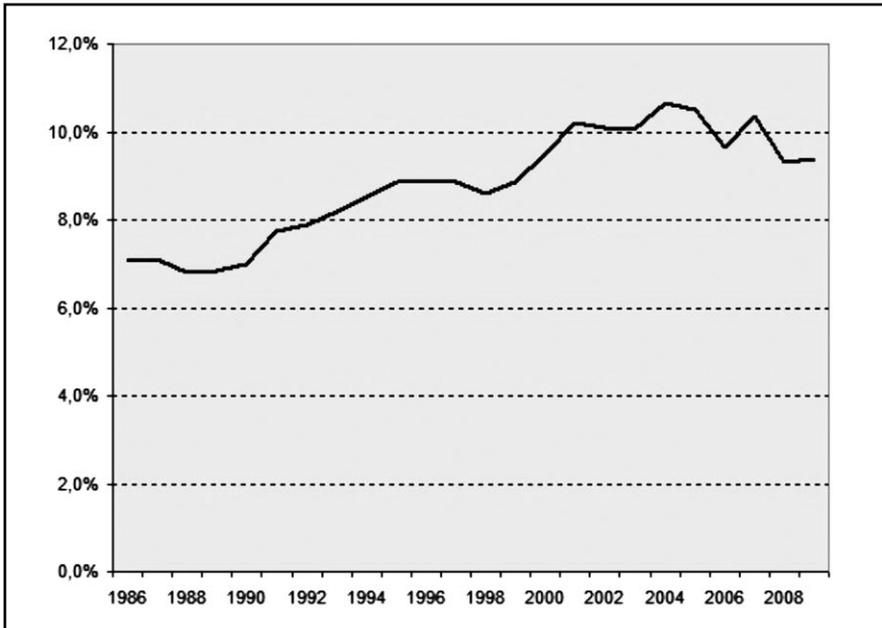
La estimación generalmente considera que el cambio en el logaritmo de la remuneración de un año adicional (retorno marginal) es constante. En Uruguay ha sido usual la especificación lineal (que da un número, 0.10 que indica el porcentaje). Se estima una recta cuya pendiente es el retorno. En realidad, los trabajos de Marisa Bucheli, Magdalena Furtado y otros investigadores han encontrado que se adapta mejor a los datos una especificación convexa, que por lo tanto, permite una pendiente que va cambiando según niveles educativos. Por lo tanto el retorno marginal de tener más educación es mayor cuando el nivel educativo es más alto. Por tanto tiene más sentido realizar una estimación que admita el retorno convexo. En la gráfica 2 se muestra la nube de puntos tal como la ve el investigador; en el eje vertical se ve el logaritmo del salario por hora, y en el eje horizontal los años de educación. Cuando lo miramos en logaritmos, tenemos en la cola superior comprimida la variación. En el panel izquierdo se muestra el retorno que surge de la estimación lineal y en el de la derecha el retorno convexo que estimamos para el año 2007. El retorno convexo indica que en porcentaje el incremento salarial en el tope de la distribución de la educación por un año adicional es mayor que abajo.

Gráfica 2. Salario por hora (ln) y años de educación: ajuste lineal y convexo

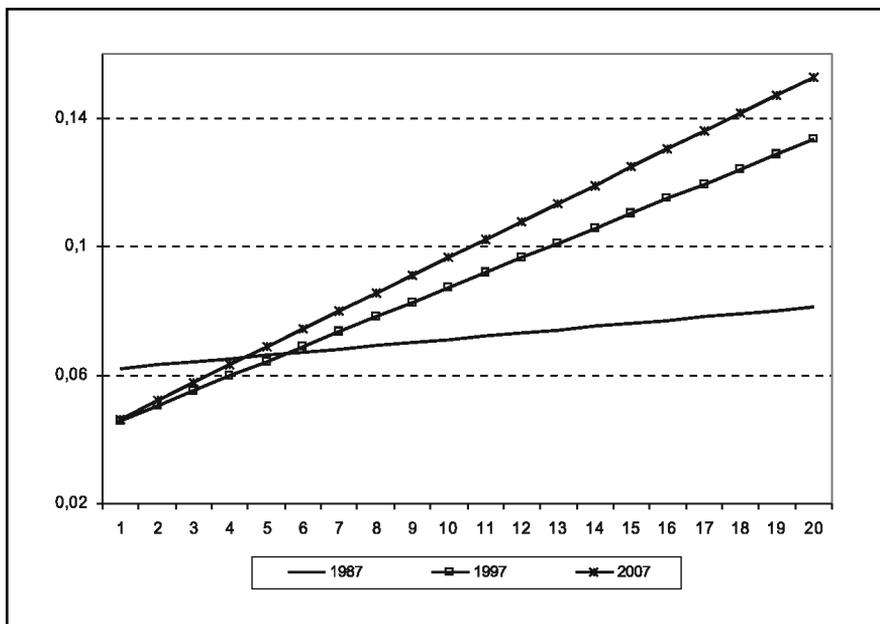


Mirando los retornos marginales, la especificación lineal nos dice que la remuneración por año adicional cambia consistentemente creciendo a lo largo de los veinte y tantos últimos años, pasando desde cerca del 7,5% a cerca del 10%. La serie de tiempo puede verse en la gráfica 3. El crecimiento es fuerte en la década de 1990, y en los años posteriores a la crisis parece detenerse aunque el nivel es consistentemente superior al de 1999.

Gráfica 3. Retorno de un año adicional de educación: ajuste lineal



La especificación convexa a su vez muestra que la tendencia es a que se incremente más la retribución por año adicional en los niveles superiores de educación y que este premio para los niveles superiores se acentúa en los últimos años. El cambio puede verse en la gráfica 4. En el eje vertical se ve el retorno porcentual. En los últimos años han cambiado muchas cosas pero la convexidad se mantiene. Por ejemplo, en 2007 la línea nos está indicando que cuando una persona con 18 años de educación pasa a su año 19, su salario se incrementa algo así como un 15 por ciento. En cambio, cuando una persona pasa de 6 a 7 años su salario se incrementa en algo así como un 7 por ciento. Se observa que esta relación se hace cada vez más vertical en el tiempo.

Gráfica 4. Retorno de un año adicional de educación: ajuste convexo

Además del diferencial de remuneración en los niveles superiores esta relación también nos habla de lo que pasa en los niveles medios teniendo en mente aquellos 3 grupos de los que hablábamos al principio. En Uruguay el retorno de los estudios universitarios, terciarios, con respecto a secundaria crece en el tiempo, pero al mismo tiempo, a pesar de que ha habido un incremento importante en la oferta de trabajadores con la educación secundaria eso no ha deprimido los retornos de secundaria con respecto a primaria, que se ven en la parte media de la gráfica.

Menos acentuado en esto, Uruguay se diferencia del resto de los países de América Latina y se acerca más al caso de México que queda como un caso especial donde el retorno secundario crece mientras en el resto de los países de América Latina este retorno cae. Los datos uruguayos tampoco muestran un deterioro de los retornos de los trabajadores de educación media (entre 7 y 12 años de educación completos) con relación a los trabajadores con primaria (6 años o menos). Además, se observa un perfil cada vez más creciente de las diferencias entre los trabajadores con educación terciaria (16 o más años) con respecto a los demás niveles.

La observación de las encuestas de hogares indica además que en Uruguay ha habido cambios en la oferta relativa. En efecto, el cuadro 2 muestra que en los últimos 20 años se ha modificado sustancialmente la composición de la población activa por niveles educativos; el grupo con primaria o menos ha disminuido y se ha incrementado el peso de los trabajadores con educación secundaria y terciaria. El grupo de 6 años o menos era el 43 por ciento de los activos en el año 87-89 y pasan a ser el 26, una disminución sustancial en términos relativos. Por otro lado los de 7-12 años, que se identifican con secundaria, crecen pero ese crecimiento no tiene un ritmo dramático en el último período. También se observa un crecimiento del grupo con universidad completa o incompleta (13 años y más).

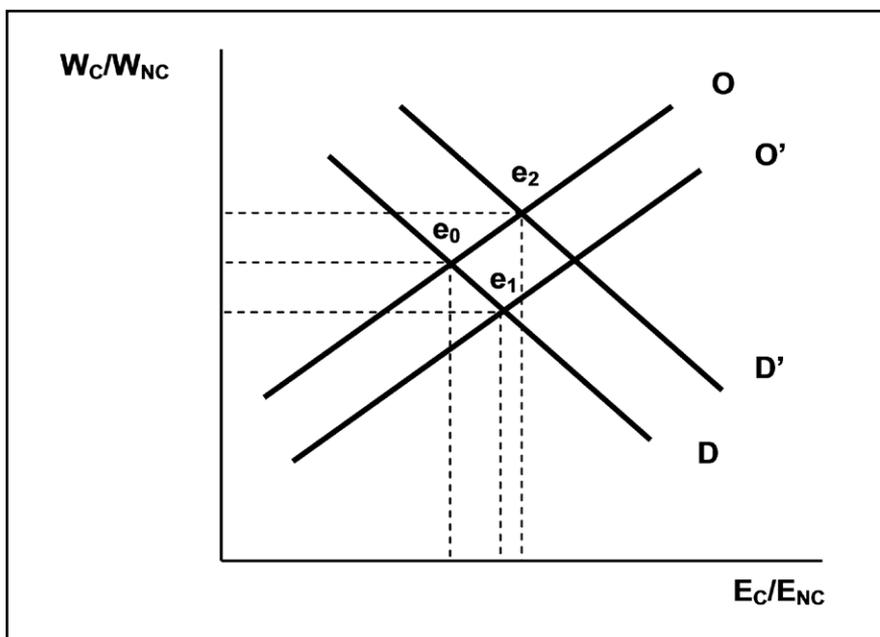
Cuadro 2. Población activa según niveles educativos

	87-89	97-99	07-09
% activos 6 años o menos	43.2	31.0	26.5
% activos 7 a 12 años	43.2	49.8	50.1
% activos 13 y más años	13.6	19.2	23.4

Es interesante observar cómo evolucionan las cantidades de trabajadores de cada grupo según niveles educativos en términos de los otros grupos. Veamos las cantidades relativas; antes había más o menos un trabajador con secundaria por cada uno con primaria. Ahora hay dos, es un cambio importante, en cambio antes había tres trabajadores con secundaria por cada universitario, ahora hay dos. Esto surge al observar los ocupados, las cantidades, no la oferta de trabajo sino lo que ocurrió finalmente en el mercado.

Dichas cantidades relativas surgen de la interacción de oferta y demanda relativa, en la gráfica 5 se puede observar ambas cosas. El eje vertical mide salarios relativos y el eje horizontal no mide oferta y demanda en el sentido habitual sino cantidades relativas.

Gráfica 5. Oferta y demanda relativa, trabajo calificado y no calificado



El gráfico podría representar, por ejemplo, secundaria contra primaria o terciaria contra secundaria. La pendiente negativa de la curva de demanda refleja la sustitución en la producción que inducen los cambios en los salarios relativos. Si cambian los precios relativos las empresas sustituirán. Hay que ver cómo y cuánto, la elasticidad de sustitución nos dirá cuando los precios relativos cambien en qué magnitud cambiará la mezcla de ambos tipos de trabajo. Es un problema interesante de estimación que nuestro trabajo se plantea. La pendiente positiva de la oferta indica el efecto de entrada: cuando aumentan los salarios relativos aumentan los incentivos, con lo que los salarios relativos afectan la disponibilidad relativa de ambos tipos de trabajador.

En conjunto, en este gráfico la oferta relativa se está desplazando en el tiempo hacia la derecha. Ese desplazamiento a la oferta a la derecha, si la demanda fuera estable tendría que haber producido una caída en el diferencial salarial si la demanda fuera estable (por ejemplo del punto e_0 al punto e_1). Eso no ocurrió, estamos en un punto como e_2 : el diferencial salarial crece en el tiempo en el caso uruguayo.

Razonablemente encontramos que en la década de 1990 el diferencial salarial por calificación está creciendo. A su vez luego de la recuperación de la crisis se tiene la impresión de que el proceso de alejamiento entre los salarios del grupo más educado y el resto se detiene. La relación no regresa a los niveles previos a la crisis a fines de la década de 1990.

Una de las cosas interesantes de la evidencia latinoamericana es que en algunos de estos países el diferencial de terciaria está frenándose o a veces está realmente cayendo. En Uruguay esto no está tan claramente definido y es una cosa interesante para continuar investigando en los próximos años.

Como conclusión, cantidades relativas y precios relativos continúan yendo en el mismo sentido. En los últimos años luego de la crisis de 2002 no vemos al diferencial salarial de los más calificados seguir creciendo, pero tampoco retroceder, en un período en que las cantidades relativas siguen creciendo. Es en algún sentido similar a lo que encontraban Rodrigo Arim y Guillermo Zoppolo en el 2000, haciendo un test complejo vinculado a un trabajo de Murphy y Katz; encontrando que en Uruguay cuando cantidades y precios se movieron en la década de 1990 fue en el mismo sentido. Esto no es consistente con la hipótesis de que los cambios de oferta son la fuerza dominante de los cambios en salarios relativos, sino la demanda. En estas mismas Jornadas hace diez años se hablaba de que los retornos crecientes iban a inducir cambios en el comportamiento de las personas que se iban a volcar en forma masiva a adquirir educación. Y en parte esto ha ocurrido y las cantidades relativas sin duda han cambiado, pero sigue la sensación de que la demanda relativa supera la oferta.

La capacidad del sistema educativo para producir los graduados que el mercado parece seguir queriendo absorber es un tema interesante entonces. Se ha estudiado los problemas de retención, los problemas de desafiliación educativa. Es interesante el trabajo que hizo Marcelo Boado respecto al nivel universitario, en particular la UDELAR, en que se destaca la importancia del abandono en los primeros años. Hay gran cantidad de personas que ingresan pero se pierde muchísima masa en los primeros años, lo que hace dudar sobre si las habilidades y capacidades con las que un individuo emerge de secundaria resultan o no adecuadas para atravesar el sistema educativo en las etapas siguientes. También se ha documentado el problema de retención en secundaria. Magdalena Furtado en 2004 describió

un efecto positivo en la década de 1990, en que cada cohorte más joven tenía más probabilidades de persistir en el sistema educativo que la anterior. En un trabajo que hacemos con Marisa Bucheli que está por publicarse, encontramos que eso parece haberse detenido en los años 2000, que no es más cierto que cohortes sucesivas tienen más probabilidades de asistencia que las que les precedieron.

Los últimos dos años de nuestra muestra son muy particulares, cambió radicalmente la manera de medir los niveles educativos, pero además cambió el Uruguay, tenemos reformas muy importantes, la reforma tributaria, el cambio en el salario mínimo, la importancia de la negociación salarial, que pueden afectar la distribución de los salarios por niveles educativos, afectando a grupos particulares. Sin embargo, tiene sentido pensar que la demanda tiene un ritmo que sigue superando las decisiones de los individuos respecto a adquirir más educación.

JORGE GRÜNBERG⁸

Muchas gracias por la invitación. Ha sido muy útil realmente para mí haber escuchado las ponencias anteriores, me falta la del Dr. Sapelli.

Estoy contento actualmente porque en este par de años, y después de mucho tiempo de negación, finalmente en el Uruguay hemos aceptado la debacle de nuestro sistema educativo. Le decía a Campanella que me gustaban mucho los informes que ellos estaban produciendo, porque eran muy honestos, porque cuando se estudia acerca de la educación en Uruguay se choca contra el mito de que: “como el Uruguay no hay”, y uno se encuentra, además con la falta de datos explicativos de tal afirmación.

Por ejemplo, para la ponencia traté de conseguir cuántos de los matriculados en sexto año de bachillerato se gradúan de bachilleres, fue absolutamente imposible, aunque recurrí a todos los contactos técnicos, revisé páginas de Internet relativas al caso. Me resultó imposible.

No sé si es que ANEP no lo sabe o no lo quiere decir, pero la cantidad de personas que se gradúan de bachilleres, de los que están matriculados en sexto es un dato bastante relevante e imposible de obtener. De todas maneras estoy satisfecho, porque creo que hemos terminado un período de negación y ahora estamos aceptando la debacle de nuestro sistema educativo y las consecuencias culturales, sociales y económicas que eso tiene.

Lamentablemente esta aceptación se frenó en la secundaria, entonces seguimos con la negación a nivel terciario. Continuamos pensando que las organizaciones uruguayas forman a Forlán en todo, y que cuando vamos a las universidades en el exterior todo el mundo lo reconoce; sin embargo, todo esto es mito, no es cierto. El sistema universitario uruguayo es mediocre a nivel regional y más que mediocre a nivel internacional. Lamentablemente parece que vamos a tener que esperar otros diez años para aceptar los problemas a nivel universitario y proponer mejoras.

8 Jorge Grünberg es Rector de la Universidad ORT desde 1996. Fue previamente Decano de la Facultad de Ingeniería de la Universidad ORT Uruguay y Profesor Titular de Sistemas de Información en esa facultad. Fue fundador y Secretario de la Sociedad Uruguaya de Informática y fundador y Secretario del Consejo de Rectores de Universidades Privadas de Uruguay. Es autor de más de cincuenta artículos especializados. Su especialidad académica es la integración de nuevas tecnologías de la información en los sistemas educativos. Ostenta un doctorado en Educación por la Universidad de Oxford (2000) y el grado de Master en Educación por la misma universidad (1991). Es Ingeniero de Sistemas, por la Universidad de la República (1980). Obtuvo el Premio CREI de Plata, Oficina Internacional de Informática, España, 1984 y el Premio Nacional de Informática, Ministerio de Educación y Cultura del Uruguay, 1980.

En mi opinión mejorar la educación tiene que ser nuestro proyecto Sputnik, o si lo prefieren del otro lado, Apollo, como ustedes prefieran, es decir un proyecto que conjugue la decisión de ir en pos de un objetivo común, y por supuesto, habiendo un compromiso como el que se mencionaba hoy de la interpartidaria, que si ustedes recuerdan tuvo compromisos claros, sólidos, en el nivel preuniversitario pero no los tuvo a nivel universitario.

Otra vez signo de la negación de la realidad en el nivel universitario. En el nivel preuniversitario, ¿cuáles son los modelos de intervención que podemos tener? Porque más que hacer análisis, como no soy economista, busqué pensar una intervención positiva, un proyecto.

El paradigma del modelo de intervención hasta ahora ha sido el paradigma de quien da más, es decir, sustituir la reforma basada en la obtención de resultados por la del aumento de recursos. Inclusive el Plan Ceibal, que se parece más a un proyecto y no a una solicitud de recursos, hasta ahora, si bien es un proyecto muy simpático y apoyable refiere más a la inclusión social que a la mejora del aprendizaje.

¿Cuáles son las estrategias posibles de mejora? Personalmente no creo, a diferencia de otros, que en nuestra situación actual un FONASA para la educación pudiera ser útil, es decir bonos escolares. Quizá es una idea atractiva en la teoría y quizá en otro estadio del Uruguay. Yo creo que hoy los déficits de capital humano en el cuerpo de docentes que tenemos son de tal magnitud, que un FONASA con bonos escolares lo que haría sería hundir el sistema privado, porque no habría suficientes docentes de buena calidad para poder recibir a todos los alumnos de liceos públicos que quisieran ir a los liceos privados. Así que por ahora creo que no es buena idea.

En cuanto a la evaluación independiente de las instituciones con la difusión de resultados, otra vez una idea teóricamente atractiva, pienso que se puede aplicar en el largo plazo, pero en lo inmediato no me parece lo más útil, porque los resultados son tan malos que no vamos a poder tomar ninguna decisión. La nueva Ley de Educación por ejemplo crea un Instituto de Evaluación Educativa pero es un tema tabú.

Les pregunté a las autoridades ministeriales que escribieron el proyecto de ley ¿qué va a hacer ese Instituto de Evaluación? Me dijeron que era algo que no se podía hablar con nadie fuera del Ministerio. Realmente no he podido conseguir ninguna información sobre qué va a hacer ese Instituto de Evaluación.

En concreto, entre las múltiples intervenciones posibles, lo que creo que hay que hacer es:

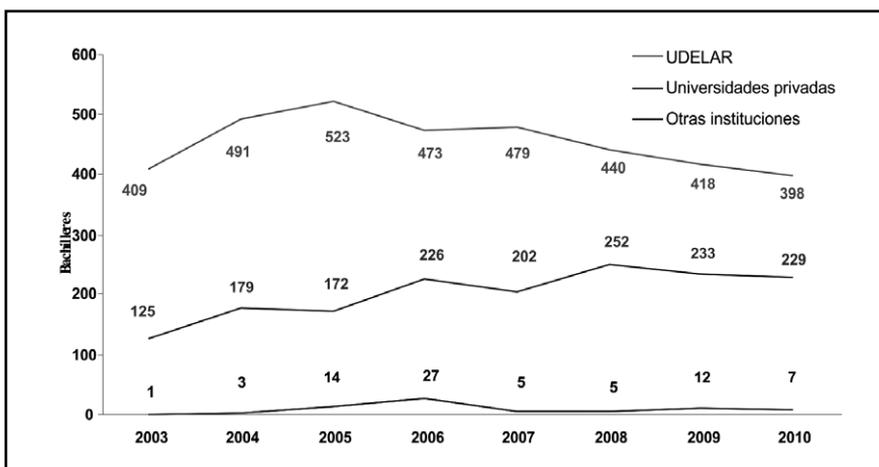
- reducir cantidad de alumnos por grupos,
- aumentar salarios de docentes,
- cambiar planes de estudios.

Favorezco una experiencia en particular que es la que más me convenció. El mejor sistema preuniversitario del mundo, hoy en día, en mi opinión, por lo menos, es Finlandia. Es el más completo, con mejores resultados.

Este año fui a Finlandia y estuve estudiándolo varios días en detalle con apoyo de técnicos del Ministerio de Educación de Finlandia. La convicción a la que llegué es que la valorización social del rol del docente es la clave, o sea hay que volver a encontrar o construir un cuerpo docente socialmente apreciado y de esto les quiero mostrar información.

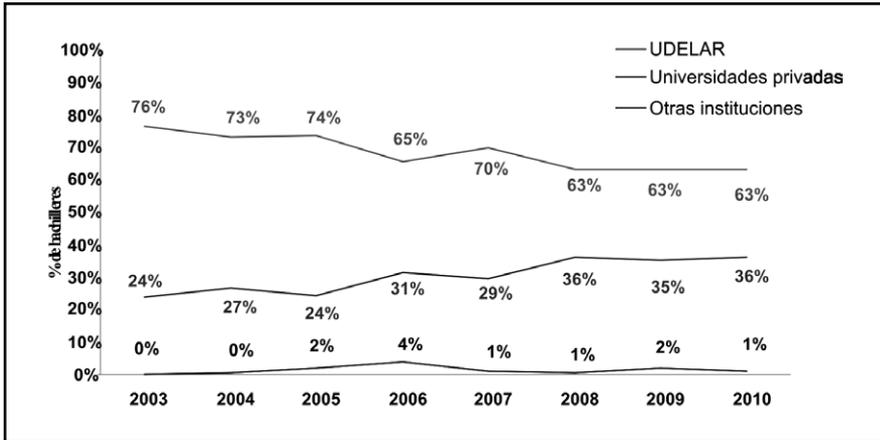
Esta es una investigación original que hicimos en ORT que muestra qué carreras o instituciones eligen los alumnos que pueden pagar más, o sea los que pueden elegir; hay mucha gente que elige su opción universitaria porque no tiene dinero para pagar una institución privada o por que viven muy alejados de Montevideo. Estos son 13 liceos privados entre los más caros de Montevideo, por lo tanto sus graduados de bachiller pueden elegir razonablemente cualquier opción, pública, privada, incluso en el exterior.

Gráfica 1. Elección de institución terciaria de bachilleres de 13 liceos privados de Montevideo (2003-2010), número de bachilleres



Lo que les quiero mostrar es en la línea de arriba cuánta gente elige la Universidad de la República; la línea del medio cuánta gente elige la Universidad Privada, pero eso no es el tema de hoy.

Gráfica 2. Elección de institución terciaria de bachilleres de 13 liceos privados de Montevideo (2003-2010), porcentaje de bachilleres



En la gráfica 2, lo importante es la línea de abajo, que dice 1% año 2010, muestra cuánta gente elige instituciones que no son universidades y eso comprende a: Escuela Militar, Institutos de Formación Docente e institutos universitarios privados. Esto lo que muestra es que los alumnos que en Uruguay son los mejores alumnos según las pruebas PISA, prácticamente ninguno de ellos elige la profesión docente: creo que ahí está la clave de la situación que tenemos que cambiar.

Para modificar esta situación yo propongo: un programa de mejora en la educación secundaria como tiene Finlandia, que para ejercer la docencia a nivel secundario, no se hace un profesorado, hay que tener una licenciatura universitaria. Ejemplo: Licenciatura en Física y luego un Máster en Pedagogía, Licenciatura en Historia y luego Máster en Pedagogía, entonces esos docentes son no solamente graduados universitarios, sino posgraduados universitarios.

En el Uruguay hay más o menos 15 mil docentes a nivel de secundario, 9.500 de ellos tienen un primer título. O sea que 9.500 pueden hacer legalmente un Máster en Uruguay. Propongo, entonces, tomar esos 9.500 y en un plazo de 15 años que todos hagan una Maestría en Educación. Segundo, concentrar las horas de cada docente en un solo liceo; que no trabaje

ninguno en más de un liceo, 35 horas semanales en un solo liceo. Tercero, proveer de un incentivo a los docentes de mayor experiencia para que enseñen a los alumnos con mayores carencias.

Ya que estoy en el Banco Central la pregunta es ¿cuánto cuesta esto? En millones de dólares, la inversión inicial de hacer que los docentes hagan una maestría saldría unos 50 millones de dólares: pagar los aranceles, sea en universidades privadas o en la Universidad de la República, hay que pagar igual, hay que solventarlo.

Cuadro 1. Costo del programa (en millones de dólares)

	Total
Inversión inicial (15.4 anuales durante 15 años)	231
Aranceles de maestrías	53
Pago por dedicación a la maestría durante dos años	178
Gasto regular anual	90
Compensación por concentración en un solo liceo	70
Incentivo por enseñar en liceo de contexto crítico	20
Ingresos posibles anuales	
Ahorros anuales por reducción de la deserción	25

Se les pagaría a los docentes durante dos años 15 horas semanales para que estudien, entonces tenemos una inversión inicial de 231 millones de dólares, un gasto regular anual que se compone del incentivo para enseñar en liceos de contexto crítico y de compensación por abandonar horas en otros liceos y concentrarse en uno solo, que suman unos 90 millones de dólares al año. Preveo que podría haber ahorros por la reducción de la deserción de unos 25 millones de dólares por año.

Entonces los resultados esperados de este programa son:

- primero, reducción de la repetición a la mitad—de 25.5% a 12.75%—y además, como se reduce la repetición se reduce la deserción;

- segundo, aumento de la graduación de bachilleratos, estimo en un plazo de 15 años por lo menos de 38 a 50% y quizá lo más importante de todo es que podríamos aspirar a una mejora sostenible en los resultados en las pruebas PISA de 25 puntos en 15 años.

Lo importante de este último punto es que según estudios de la OECD que se han difundido mucho, si un país logra aumentar 25 puntos la prueba PISA sostenidamente puede aumentar 3 puntos el producto (PIB). Fíjense cuánta plata es aumentar 3 puntos el producto en Uruguay, es perfectamente factible. Polonia entre los años 2000 y 2006 aumentó 29 puntos sus resultados en las pruebas PISA.

Les quiero señalar que con este programa para los 9.500 docentes con formación de postgrado, costaría solamente U\$S 25.000 per cápita. Es, pienso, una cifra razonable; conseguiríamos una revalorización de la profesión porque tendríamos profesores posgraduados trabajando en un solo liceo, atendiendo a los alumnos con problemas de conducta, conociendo a los estudiantes, formando grupos colaborativos y por supuesto, al mejorar los resultados de los alumnos de secundaria estaríamos dando los primeros pasos para mejorar los resultados del nivel terciario.

Finalmente, culmino en el minuto que me queda con una propuesta más. Es mucho el dinero solicitado, 230 millones de dólares. Escuché al Presidente decir que no se puede aumentar el gasto en el Presupuesto. También pienso que el Estado está en el límite de la recaudación compulsiva, que no puede hacer obligatoriamente más recaudación fiscal. Propongo, entonces hacer un bono educativo, buscar alrededor de 20 mil uruguayos que pongan 60 dólares por mes durante 15 años y con eso solo, 20 mil uruguayos, nada más que 20 mil que pongan un promedio de 60 dólares por mes, que es el costo de una cena para 3 ó 4 personas, y con eso se financia este proyecto.

Estoy seguro de que podemos conseguir esas personas, con esta condición. Para ello el gobierno tendría que instaurar una unidad evaluadora independiente, que evalúe cada 3 años la marcha del programa y certifique al final que haya alcanzado los objetivos. Si los objetivos no se alcanzan por mandato legal habría que devolver el dinero a todos los que pusieron ese bono educativo.

CLAUDIO SAPELLI⁹

Quería partir por expresar mi gratitud y mi agradecimiento a las autoridades del Banco Central que se acordaron de mí en esta instancia. Para aquellos que estuvieron en la apertura, yo era uno de esos jóvenes economistas recién llegados del exterior que estábamos trabajando bajo la égida de López Murphy, bajo el peso de López Murphy en las primeras Jornadas, así que me da mucho placer y bastante nostalgia también estar aquí.

Creo que el tema que nos convoca es un tema clave porque tiene vinculaciones con el crecimiento; sin duda, cantidad y calidad de la educación es un factor muy importante para crecer más. Y es un factor fundamental en objetivos, tradicionalmente en Uruguay, más importantes que el crecimiento, como el tema de la distribución del ingreso, o mejor, la distribución de oportunidades.

Uruguay tiene una tradición que está empezando casi a ser un mito y eso es preocupante, de ser un país horizontal. Yo que vivo en Chile que todavía tiene una tradición bastante vertical en el trato, eso se nota. Pero es consecuencia de acumulación de movilidad social, de distribución del ingreso bastante igualitaria que hoy por hoy si bien en los niveles absolutos no se nota, en el margen, un concepto que a los economistas nos importa mucho, que es donde se juega todo, básicamente en el margen, están pasando cosas alarmantes en Uruguay. Lo digo con la perspectiva de un uruguayo que ha vivido muchos años en el exterior, que dirige su mirada al Uruguay después de no haberla tenido fijada en el país más que para términos familiares y de amistad, digamos, pero no para temas profesionales, y se encuentra con sorpresas.

Hoy por hoy Uruguay parece haberse estancado en términos de años promedio de educación de las cohortes más jóvenes. Una cohorte es un grupo de personas que nacieron el mismo año, la cohorte más joven son aquellos más jóvenes que nosotros podemos observar en toda su historia escolar. Parece haberse estancado en torno a los 10 años y algo, o sea,

9 Claudio Sapelli es uruguayo y actualmente se desempeña como Director Docente del Instituto de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile desde julio del 2000. Es Profesor Titular del mismo Instituto en las áreas de Organización Industrial, Economía de la Educación, Economía de la Salud y Economía Laboral. Posee un *PhD in Economics* por la Universidad de Chicago (1985) y un *Master of Arts in Economics* (1982) por la misma Universidad. Es Economista y Licenciado en Economía (1980) por la Universidad de la República. Ha tenido una profusa actividad docente, de asesoría y consultoría.

debajo de la educación media completa y 2 años completos por debajo de las cohortes más jóvenes en Chile: esto es sorprendente, esto debería preocuparnos mucho. En comparación con Chile, Chile tradicionalmente ha tenido peores indicadores que Uruguay. En estos aspectos también Uruguay tiene un desempeño bastante preocupante en términos de la calidad en la prueba PISA. Lo que quiero subrayar es la utilidad de las pruebas PISA, que nos ha dado tanto material, ojalá sigamos participando de todos estos eventos porque nos dan un benchmark contra el cual comparar que, si no lo tuviéramos, no lo sabríamos.

La prueba PISA también nos dice, que es un tema que voy a tratar de detenerme más adelante, que la desigualdad en niveles de calidad en Uruguay es muy grande, si no la corregimos a tiempo. Finalmente hay un dato del cual no voy a hablar pero que lo traigo de un trabajo muy interesante que escuché ayer en estas mismas jornadas de Graciela Sanromán, respecto a la evolución de la movilidad intergeneracional de la educación. Nos dice hasta qué punto un hijo depende de las características de la situación del padre, hasta qué punto si yo soy universitario entonces mi hijo tiene más probabilidades de ser universitario, que alguien que es hijo de un no universitario.

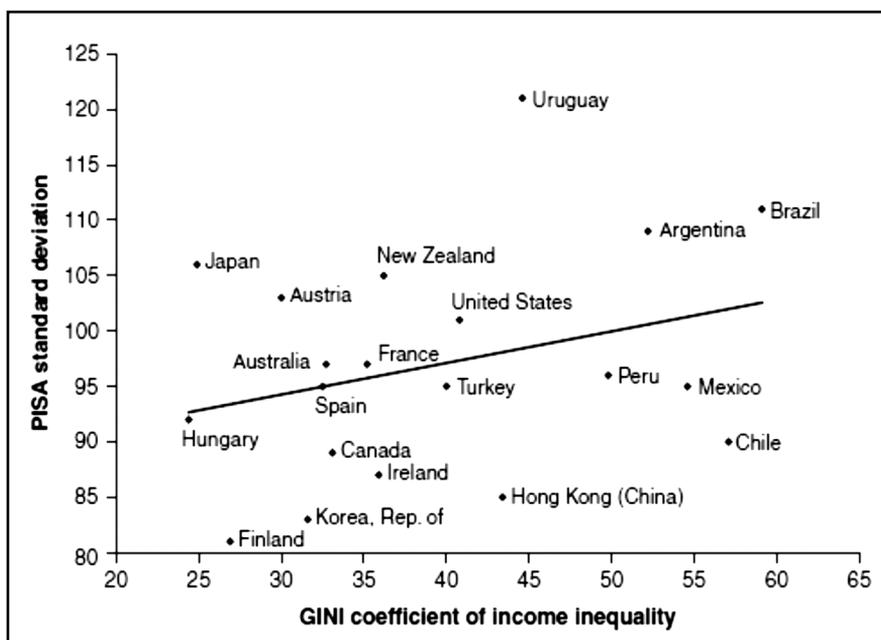
Ese es un tema en el que tradicionalmente los uruguayos nos hemos preciado de que este país da oportunidades y eso se está deteriorando. Entonces todas las cifras que uno observa hablan de un deterioro; creo que eso, como decía antes, nos habla de un problema que si no se resuelve a tiempo puede cambiar estas cosas que nosotros consideramos son parte del ser uruguayo.

Dicho esto como introducción voy a hablar un poco del desempeño del sistema educativo uruguayo con la idea de dar sugerencias de política. Los datos en los cuales me apoyo son datos de retorno calculados más o menos como los de Carlos (Casacuberta), pero con una metodología distinta, creo que mejor, me parece. Después lo podemos conversar.

Hay una comparación con Chile porque siempre para estas cosas necesitamos un benchmark. Por suerte comparar con Chile parece que ahora es popular, entonces estamos consiguiendo masa crítica para poder hacer afirmaciones al respecto, y después hay algunas comparaciones en la prueba PISA entre Uruguay, Chile, Polonia y España. Polonia, porque es un país muy exitoso, eso lo acaba de decir Jorge (Grünberg), España porque es un país muy parecido a nosotros y Chile por que es un vecino relevante de alguna manera. Siendo Chile un país tan abierto, su estructura de salarios puede ser muy interesante para analizar la estructura de salarios de Uruguay.

El punto que hace este gráfico aquí es muy importante porque ustedes tienen en el eje horizontal la desigualdad del ingreso y como sabemos Uruguay aparece ahí con una desigualdad en ingreso menor a la de Chile en el eje horizontal, el eje vertical tiene la desviación estándar de la prueba PISA. Todo esto debería estar en una curva, o sea, desigualdad de ingresos debería tener como consecuencia una desigualdad similar en los resultados de la prueba PISA, pero el país que está más lejos de esta curva en el sentido de que la desigualdad de los resultados PISA es notablemente más alta que la que predeciría esa curva, es Uruguay.

Gráfica 1.



Ustedes lo ven allá arriba con la desigualdad más alta de todos estos países de resultados. Chile, por otro lado, tiene la desviación contraria, tiene menor dispersión de resultados que los que predeciría esa curva de regresión que está trazada allí.

¿Esto qué quiere decir? Que respecto de otros países, el sistema educativo en lugar de funcionar como una caja atenuadora de las diferencias de los hogares de los cuales provienen esos niños, está funcionando como una caja de resonancia propagadora, aumentando esas diferencias; eso es muy preocupante.

Cuadro 1. Trabajo empírico: Tasas de retorno

Tipo de Educación	Tasa de Retorno Año 2008	Tipo de Educación	Tasa de Retorno Año 2008
Ciclo Básico Liceo o UTU Incompleta	10,2%	Ciclo Básico Liceo o UTU Completa	3,8%
Bachillerato Tecnológico UTU Incompleta	5,3%	Bachillerato Tecnológico UTU Completa	23,7%
Bachillerato Secundario Incompleta	6,8%	Bachillerato Secundario Completa	27,6%
Enseñanza Técnica Incompleta	3,3%	Enseñanza Técnica Completa	5,8%
Universidad Incompleta	6,3%	Universidad Completa	45,5%
Experiencia	4,8%		

Permítanme presentarles una estimación de tasas de retornos, a niveles incompletos a la izquierda. Por ejemplo, el 10,2% es la tasa de retorno a un año de ciclo básico, liceo incompleto. Son los primeros años sin haber completado. Completarlo tiene un premio, eso es de lo que hablará Carlos (Casacuberta), son premios muy altos. Hacer un año de universidad que no es el último tiene una tasa de retorno del 6,3% pero completar la universidad tiene una tasa del 50%, un rendimiento enorme. La experiencia, en promedio en Uruguay tiene una tasa de retorno bastante alta: es un 4,8%.

La pregunta que a mí me gustaría que se hiciera, que investigadores lo tomaran como un tema que me parece interesante, es, dado que la experiencia tiene una tasa de retorno tan alta, algunos niveles educativos, en especial si son incompletos, no compiten, tienen una tasa muy similar.

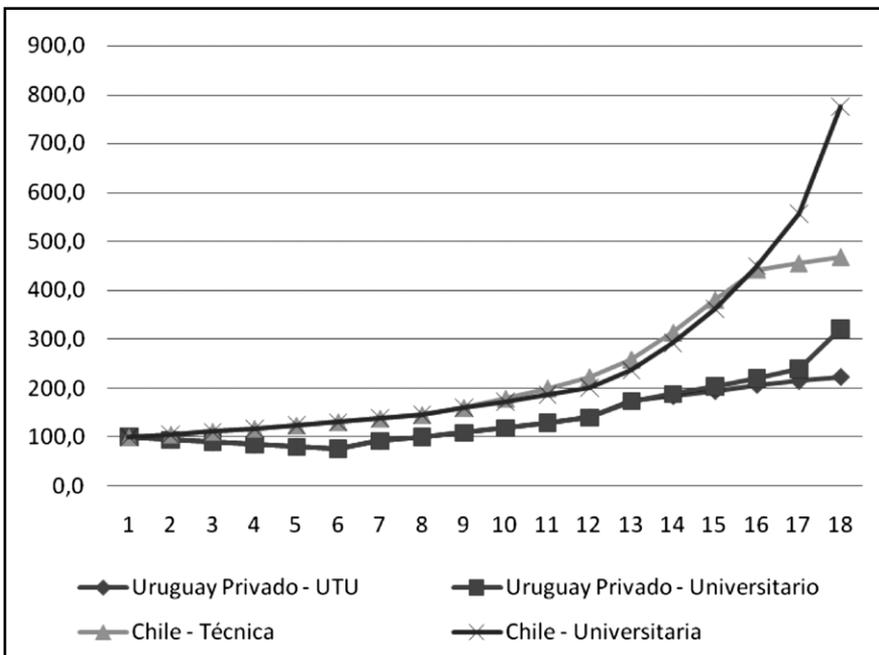
Es decir, se observan tasas similares del Bachillerato Tecnológico y Secundario de tal forma que si un individuo se pone a cursar enseñanza media por ejemplo pero espera no culminar, quizá no le conviene. Acá la zanahoria está realmente al final del camino, está en el título universitario. Hay un tema que tiene relación con la estabilización en la cantidad de años

promedio en la población uruguaya en las cohortes más jóvenes de Uruguay, que quizá las tasas de retorno no le están dando a los jóvenes la señal que nosotros queríamos que le diera.

Una vez que uno se plantea esto como problema se abren un montón de temas de investigación que yo no los he hecho; ojalá podamos escuchar el año que viene una historia al respecto que tiene que ver con una interacción sistema educativo-productividad del sistema educativo, con reglas del mercado laboral, y hay que ver cómo se conjugan unas con otras. Es un tema que no es simple.

En la gráfica 2 se presenta otra manera de ver la misma información. Estoy comparando Uruguay con Chile tanto en la secuencia de ingresos de una persona que estudia en el nivel universitario o en el nivel técnico, toda la cadena de educación general: liceo, etc., hasta universitario, cadena técnica que pasa por los bachilleratos y por UTU. Ustedes ven que el perfil salarial en Uruguay es mucho más chato que el perfil salarial chileno, eso es parte del tema, veo hacia adelante perspectivas distintas, si estoy parado en Chile, que si estoy parado en Uruguay.

Gráfica 2. Perfiles salariales comparados



Una primera explicación podría ser que lo que pasa es que el sistema educativo es malo, entonces no le está dando habilidades a las personas.

Otra posibilidad que puede pasar, y me parece que sería interesante estudiarla, es que el piso salarial en Uruguay es muy alto por reglas del mercado laboral.

Yendo a la prueba PISA... Déjenme hablar muy brevemente, hay trabajos hechos por otras personas que se ponen a mirar qué características y sistemas educativos se asocian con mayor éxito en la prueba PISA.

Me voy a basar en un paper¹⁰ que habla de tres reformas, rendición de cuentas, autonomía y elección de colegios.

- *Rendición de cuentas*: las instituciones tienen que rendir cuentas, el famoso accountability ¿Cómo rinden cuentas? Bueno, las escuelas rinden cuentas demostrando que llevaron a sus alumnos a determinados niveles mínimos de conocimiento. ¿Cómo sabemos eso? Hay que reproducir internamente algo como la prueba PISA. Eso se hace a través de exámenes de egreso. Muchos países tienen examen de egreso. La rendición de cuentas también puede incluir la evaluación de las clases y las evaluaciones comparativas de los colegios.
- *Autonomía*: es el tema de la descentralización e involucra decisiones de contratación. En Uruguay el sistema educativo es tremendamente centralizado.
- *Elección de colegios*: tiene que ver con la combinación provisión privada y funcionamiento público que parece ser en la evidencia comparada una combinación virtuosa en el sentido de que la producción privada tiene más flexibilidad para adaptarse a distintas circunstancias, el financiamiento público funciona vía la equidad, permitiendo a todas las personas oportunidades similares.

Lo interesante es que estas reformas en total y vía el aumento de la calidad educativa, pueden aumentar la dotación de habilidades en el equivalente a tres años y medio de educación. Estamos hablando de conocimientos respecto del promedio, estas reformas son importantes, para muchos pueden parecer complicadas, pero son reformas que funcionan, en términos internacionales funcionan.

10 Woessman et al (2007)

Los resultados para Uruguay de la prueba Pisa tienen una diferencia de prácticamente 200 puntos según a qué sistema asiste el alumno (UTU, bachillerato tecnológico, las escuelas rurales tienen un desempeño notable), controlando por nivel de educación de los padres, posesiones del hogar y posesiones promedio de los pares del colegio.

Cuadro 2.

Tipo de Colegio	Matemáticas	Lenguaje	Ciencias	Promedio
Educ. Prof. Básica – UTU	-76	-76	-38	63
Ciclo Básico Tecnológico	-12	-6	-18	-12
Cursos Básicos – UTU	34	-22	-20	-3
Ciclo Básico General	0	0	0	0
Bachillerato Tecnológico	6 6	36	37	46
7°, 8° y 9° Esc. Rurales	8	116	62	62
Educ. Media Profesional	74	60	56	63
Bachillerato – Sec. General	79	94	79	84

Veán el cuadro 2. Una diferencia enorme al interior del Uruguay en términos de la cantidad de conocimientos que estos sistemas proveen, y por supuesto que en el interior de estos grupos también debe de haber heterogeneidad, esto es otro tema que yo no logré estudiar, y evidentemente al reducir esta dispersión ya hay la potencialidad de un logro muy importante. Estos son los números que hablan más en detalle del tema de niveles de dispersión de calidad que tiene la prueba PISA. Acá (ver cuadro 3) estamos hablando de deciles, el decil más pobre uruguayo, el decil más pobre chileno, el decil más pobre español, el decil más pobre polaco. Ustedes pueden ver ahí cómo la media uruguaya es la más baja, no importa cuál decil nos fijemos, si uno hace la estimación del coeficiente de variación ahí está la variación estándar, también es el que tiene la mayor dispersión, no importa cuál de ellos miremos.

Cuadro 3. Comparaciones entre Uruguay, Chile, España y Polonia, por decil, en la prueba de lectura

Uruguay			Chile			España			Polonia		
Media	Desv. Est		Media	Desv. Est		Media	Desv. Est		Media	Desv. Est	
1	337,2	113,1	1	387,6*	91,8*	1	442,3*	86,5*	1	446,4*	97,0*
2	363,1	111,5	2	392,9*	90,0*	2	461,0*	89,9*	2	475,2*	92,7*
3	388,6	112,0	3	399,0	95,4*	3	474,6*	85,6*	3	481,5*	97,1
4	395,4	113,4	4	417,6*	95,1*	4	484,9*	86,5*	4	490,8*	94,7*
5	397,5	116,0	5	432,0*	93,1*	5	486,3*	82,1*	5	503,2*	96,4*
6	420,6	115,1	6	438,5*	89,2*	6	491,6*	80,5*	6	508,0*	93,0*
7	435,2	112,9	7	450,4*	96,5*	7	493,8*	83,7*	7	518,1*	86,4*
8	431,0	113,1	8	471,0*	95,6*	8	504,9*	81,9*	8	529,5*	97,3*
9	460,8	110,5	9	500,9*	92,3*	9	519,7*	84,5*	9	553,2*	90,5*
10	500,4	110,0	10	533,1*	89,4*	10	527,1*	82,7*	10	574,6*	87,0*

Conclusiones, la evidencia empírica señala que hay varios temas que tendríamos que estudiar. Hay un tema que tiene que ver por supuesto con el sistema educativo que a menos que el individuo estime que se va a graduar la rentabilidad de la educación es baja. Pero también puede ser que haya temas de mercado laboral: un nivel salarial sin tener referencia a la educación, que es en términos internacionales muy chato que explica la migración de los más calificados. Eso va a llevar a que la persona diga, ¿para qué voy a hacer toda esta cadena de años educativos que recién tienen la zanahoria al final, si ahora estoy bastante bien? Un problema que puede ser resuelto, pero obviamente primero tenemos que saber qué es lo que está pasando.

En segundo lugar, se han encontrado mejores resultados en secundaria en general y en bachillerato tecnológico.

En tercer lugar, Chile recientemente ha alcanzado a Uruguay en resultados educacionales y además es más equitativo.

En cuarto lugar, Uruguay se beneficiaría al adoptar las reformas realizadas por los países más avanzados de la OECD, mencionados por Woessman y obtendría beneficios tanto en mejores resultados como en equidad.

Finalmente, déjenme ir al tema de las recomendaciones de política. Hay una multiplicidad, de verdad que hay una multiplicidad de políticas que uno podría tratar, no es que haya una. Algunas de estas convergen mejor con el actual diseño del sistema uruguayo, otras no, pero ahí están listadas (ver cuadro 4). Tienen que ver con algunos aspectos de rendición de cuentas, autonomía, elección, son temas que les hablaba. Tienen que ver con el tema de los incentivos financieros a los profesores. Los profesores tienen un problema, es el mismo problema que hay en Chile por otra parte, que enfrentan un perfil salarial aún más chato que el resto de la población y lo que suele pasar ahí es que las personas que se saben buenas, que se saben productivas, terminan eligiendo otros sectores donde los más productivos son premiados más y los menos productivos tienden a preferir sectores en los cuales, independientemente de su desempeño, su salario no varía mucho. Cuando enfrentamos a las personas a perfiles de ingresos diferentes, las personas se autoseleccionan, entonces no debe sorprendernos a nosotros que tenemos alguna autoselección, lo que hablaba Jorge (Grünberg), en algunos planos porque la estamos induciendo vía las opciones a las cuales las enfrentamos. Hay una multiplicidad de temas adicionales. En la educación vocacional a veces se comete el error de no pensar que el mundo cambia muy rápido y se necesita que las personas tengan una buena base para poder cambiar con el mundo; es un tema en el que hay que tener cuidado.

Cuadro 4. Recomendaciones de política

- Tres ejes:
 - Rendición de cuentas:
 - Examen de egreso, externo y público, a fines del Ciclo Básico.
 - Que mida el curriculum, que tenga consecuencias reales.
 - Autonomía: capacidad de decisión autónoma para los colegios.
 - Decisiones de personal y de procesos.
 - Principalmente beneficioso si se acopla con rendición de cuentas.
 - Elección: financiamiento público a colegios privados.
 - Autonomía se enriquece si padres también supervisan a los colegios.
 - Evidencia internacional muestra que la competencia aumenta el rendimiento de los colegios.
 - Efecto “marea que levanta a todos los botes”, aumenta la equidad.
- Incentivos Financieros a los Profesores, Red de Apoyo.
- Educación Vocacional.

Buen desempeño de los Bachilleratos Tecnológicos en PISA.
 ¿Qué pasa si las habilidades demandadas por el mercado cambian?
 En el sistema actual, egresados de BT son muy vulnerables.
 Se debería reformar hacia la entrega de habilidades generales, más flexibles.
 Así se aprovecha la eficiencia del BT y se disminuye la vulnerabilidad.
- Educación Terciaria.

Altos retornos e inequidad en el acceso aumentan la desigualdad.
 El problema de acceso no es principalmente financiero, sino que de falta de habilidades: mala educación de base. Se debe atacar esto.
- Los Profesores.

La clave es cambiar lo que ocurre dentro del aula. ¿Cómo?
 Indirectamente: medidas de incentivos. Captar a los mejores.
 Directamente: capacitación, por ejemplo. No es eficaz si no hay incentivos.

Por último, muchas veces uno se pregunta ¿por qué más gente no sigue la educación terciaria? ¿Es un problema financiero? ¿Es un problema de que tienen que trabajar? Pero lo que se ha encontrado en la investigación es que muchos de los problemas vienen de la educación inicial, inclusive de la educación que reciben antes de entrar al sistema educativo propiamente dicho. La evidencia nos dice que la acumulación de capital humano tiene una función de producción con alta complementariedad intertemporal. Esto quiere decir que es una cadena que se sustenta por su eslabón más débil; si el eslabón más débil está al principio, no estimulan al niño, no juegan con él, no le prestan atención, hay ahí una ventana de oportunidad que se pierde, y llegado a los 10 años el coeficiente intelectual, el famoso IQ ya está básicamente fijo. Ya se perdió buena parte de la posibilidad de darle a ese niño habilidades para el resto de su vida.