

Evolución de la educación inicial y primaria en los últimos 50 años. Desafíos para la próxima década

Concurso de becas para investigadores jóvenes INEEd

Cecilia Marconi- Cecilia Lara

Noviembre, 2013

Este trabajo fue realizado en el marco de la convocatoria a jóvenes investigadores realizada por el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd) con motivo de la celebración del 50º aniversario de la publicación del *Informe sobre el estado de la educación en el Uruguay* de la CIDE. Los datos, el análisis, las conclusiones y las opiniones vertidas en este documento son de responsabilidad exclusiva de sus autoras.

ÍNDICE

1. Introducción	3
1.1. Objeto del trabajo	3
1.2. La propuesta de la CIDE y su contexto	3
1.3. La vigencia de la CIDE	6
1.4. Contenido del estudio	7
2. Periodización histórica	7
2.1. La “edad de oro”, el estancamiento económico y la crisis institucional	8
2.2. Modelo neoliberal y la crisis de la deuda	10
2.3. Restauración democrática y profundización del modelo neoliberal	11
2.4. El siglo XXI: crisis y fuerte crecimiento económico.....	13
2.5. Conclusiones.....	15
3. Evolución de largo plazo de la educación primaria en Uruguay	15
3.1. Matrícula	15
3.2. Establecimientos educativos	17
3.3. Personal docente.....	19
3.4. Conclusiones.....	22
4. ¿Realidades nuevas y problemas viejos? La vigencia de la CIDE	23
4.1. Introducción.....	23
4.2. Sistematización del diagnóstico de la CIDE	23
4.3. Oferta en educación inicial y primaria.....	25
4.6. Acciones y metas propuestas por la CIDE y seguimiento de sus cumplimientos	40
4.7. Conclusiones	41
5. El estado de la educación primaria en el Uruguay del siglo XXI	43
5.1. Características actuales de la oferta del sistema.....	43
5.2. Características actuales de los resultados del sistema desde una perspectiva comparada	46
5.3 Conclusiones.....	49
6. Contribuciones al debate. Los retos del sistema educativo nacional	51
6.1. Escenarios	52
6.1.1. Escenarios poblacionales.....	52
6.1.2. Proyecciones de población en edad escolar.....	55
6.1.3. Escenarios económicos	57
6.1.4. Proyección del Gasto Público en Educación (GPE) al 2030	59
6.1.5. Proyección del Gasto del Consejo Inicial y Primaria y del Gasto por Alumno al 2030 con TNA en educación inicial constante.....	61
6.1.6. Proyección del Gasto del Consejo Inicial y Primaria y del Gasto por Alumno al 2030 si se universaliza la cobertura en educación inicial.....	65
6.1.7. Proyección comparada del Gasto por Alumno, Uruguay vs Chile.....	66
6.1.8. Conclusiones.....	67
7. Reflexiones finales	68
Bibliografía	72
Anexo	74

1. Introducción

1.1. Objeto del trabajo

El presente estudio se enmarca en el concurso de becas para investigadores “El Informe de Educación de la CIDE 50 años después” organizado por el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd) y la Fundación Astur. En ese marco el trabajo tiene como principal cometido generar insumos sobre los nuevos desafíos que enfrenta el sistema educativo nacional en el siglo XXI, en particular la educación inicial y primaria. La creación del INEEEd en la Ley 18.437 artículo 113 marca el interés nacional por determinar organismos responsables de evaluar de manera objetiva la calidad educativa y generar conocimientos que contribuyan a la discusión sobre la acción educativa que actualmente ha tomado fuerza en el juicio público del país, con el objeto de volver a brindarle a las instituciones educativas su función de preparar a los jóvenes y al país a los tiempos modernos, por ejemplo, en lo que refiere a los cambios tecnológicos.

En este sentido, el estudio se propone elaborar un análisis comparado entre el diagnóstico realizado en el informe de la Comisión de Inversión de Desarrollo Económico (CIDE) sobre el estado de situación de la educación inicial y primaria, y el diagnóstico actual, identificando tanto sus coincidencias como sus diferencias.

1.2. La propuesta de la CIDE y su contexto

El 27 de enero de 1960, bajo un decreto creado por el primer gobierno del Partido Nacional, nació la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE) con el cometido de “formular planes orgánicos de desarrollo económico, proyectar y buscar su financiación interna y externa, coordinar toda labor tendiente a aumentar la productividad nacional y vigilar la puesta en práctica de los planes que se apruebe” (Garcé, 2002: 47).

La creación de la CIDE tuvo como objetivo generar diagnósticos profundos que permitieran desarrollar al país, los cuales se vieron plasmados en el llamado Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social para los años 1965-1974, creado en el año 1965.

Dicho Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social contiene a su vez cinco planes: de educación, de vivienda, de agua y servicios sanitarios, y además las bases para el planeamiento territorial y para un plan de salud. En particular en materia de planificación educativa, el Plan de Educación propuesto por la CIDE conforma el antecedente más relevante en el país.

De acuerdo a la CIDE, la economía en la década del sesenta estaba caracterizada por un proceso de estancamiento, sin creación de empleo, mientras que las oportunidades de empleo se desplazaban hacia el sector terciario y en particular hacia el Estado. Además, se había generado una dependencia de productos exportados de origen agropecuario, con escaso valor agregado y, por ende, menor mano de obra requerida. También en el diagnóstico económico se puntualizaba que las estructuras agrarias

limitaban la iniciativa y la innovación, que la industria era dependiente de las importaciones y orientada a un mercado interno reducido y, además, utilizaba tecnología importada que insinuaba procesos de sustitución de la mano de obra por maquinaria.

Ante dicho diagnóstico, este organismo propuso un nuevo modelo económico, basado en la transformación de las estructuras agrarias en un alto grado de modificación tecnológica, que aplicara mayor y más mano de obra calificada tanto en la producción básica como en los bienes de exportación, y la promoción del desarrollo industrial, que buscara mercados externos particularmente dentro de una integración regional; de esta manera se emplearía mano de obra de calidad con alto valor competitivo.

Bajo este nuevo modelo económico propuesto, el rol asignado a la educación por parte de la CIDE era no solo el de fomentar el desarrollo de la cultura, sino también preparar a los ciudadanos necesarios para impulsar su progreso en todos los ámbitos. Se señaló: "La cantidad y la calidad de la educación tiene desde luego valor en sí misma pero se imparte a través de un sistema institucionalizado que persigue un objetivo social, la educación otorgada debe incorporarse funcionalmente a esa sociedad que, a través del sistema educativo, busca su integración, renovación, progreso y crecimiento" (CIDE, 1965).

En cuanto a la relación entre el desarrollo económico del país y el desarrollo educativo, la CIDE señalaba la vinculación cada vez más estrecha entre la educación y la economía, y aconsejaba tener presente al programar la educación las características de la evolución económica del país, sus metas de crecimiento, las posibilidades ocupacionales y los requisitos planteados a la educación para influir sobre los propuestos aumentos de productividad (CIDE, 1965).

En concreto, dentro de los objetivos generales planteados por la CIDE en materia de educación se encontraban:

- cumplimiento de los niveles de estudio actualmente obligatorios para toda la población;
- extensión de la obligatoriedad escolar hasta el noveno año de estudio o tercero del ciclo básico común de enseñanza media;
- educación terminal con carácter profesional, para toda la población egresada del ciclo básico común que no continúe estudios superiores (este tipo de educación será optativa y complementaria);
- distribución de los efectivos de enseñanza media de acuerdo con los resultados del trabajo de orientación vocacional y profesional, y las necesidades de recursos humanos para el proceso productivo;
- distribución de los efectivos universitarios en función de los requerimientos sociales del país;
- unidad del proceso educativo y coordinación consecuente del diseño y la ejecución de la política educacional;
- lograr que el sistema educativo sea el principal agente de efectivización de la igualdad de oportunidades, iniciando desde la escuela una acción pedagógica intensiva sobre los alumnos provenientes de sectores socio culturales inferiores;

- realización de estudios sobre los aspectos cualitativos del sistema educativo, a través de los cuales formular científicamente objetivos en materia pedagógica, de planes, currículum, etc.

Para alcanzar dichos objetivos, se plantearon las siguientes metas:

1. superación de los déficit materiales existentes y dotación regular de edificios y equipos para asegurar la atención de la nueva demanda por educación;
2. mejoramiento del servicio que actualmente se presta, es decir, elevación de los rendimientos internos del sistema para alcanzar resultados más altos;
3. extensión y crecimiento del servicio educativo, tanto desde el punto de vista cuantitativo como de la estructura interna necesaria para que dicho crecimiento sea funcional a la sociedad.

La primera meta comprendía la normalización material del servicio de educación primaria para mejorar las condiciones generales de los establecimientos y regularizar la relación 1,5m² del aula por alumno como mínimo, sustitución de los locales liceales en mal estado y ampliación de capacidad locativa para que todos los liceos tengan dos turnos como máximo; y ampliación de los edificios de UTU de modo de proveer las comodidades mínimas del 53% del alumnado de ese momento.

La segunda meta se refería a la reducción de la tasa de repetición promedio de primaria en un 20% aproximadamente; mejorar la calidad de la enseñanza a través de la creación de organismos de investigación pedagógica, introducción de elementos técnicos modernos, extensión del horario y calendario escolar, reducción de la relación alumnos/maestros a 30; eliminación de los desequilibrios regionales y entre sectores que se manifiestan en el mayor ausentismo, disminución de las diferencias económico-sociales de calidad de los docentes y del estado de las instalaciones.

La tercera meta se vinculaba con el desarrollo de una estructura del sistema que generalizara la educación obligatoria a nueve años, que cubriera todo primaria y ciclo básico común de tres años de la educación media; una educación técnica que cubriera la continuación regular y sistemática de una profesión y la adaptación al trabajo a través de una estadía variable de aprendizaje para los que no siguieran estudios posteriores; y, por último, la unidad, correlación y diversificación del sistema, de forma tal que por cualquier tipo de enseñanza se pudiera acceder a los estudios superiores.

Las medidas a adoptar para poder cumplir con las metas y objetivos trazados consistirían a nivel de enseñanza primaria en (CIDE, 1965: 54-57):

1. extensión de la enseñanza pre escolar al 50% de los niños de las edades 4 y 5;
2. enseñanza de tiempo completo para el 20% del alumnado de las escuelas urbanas, a aplicarse prioritariamente en escuelas de bajo rendimiento;
3. extensión del período de clases a 200 días;
4. extensión del horario de clases en media hora diaria, lo que significa 22 días al año;
5. actividades en períodos de vacaciones para los niveles socio culturales inferiores;
6. creación de 30 internados de 50 alumnos para escolares rurales (1500 alumnos en total);

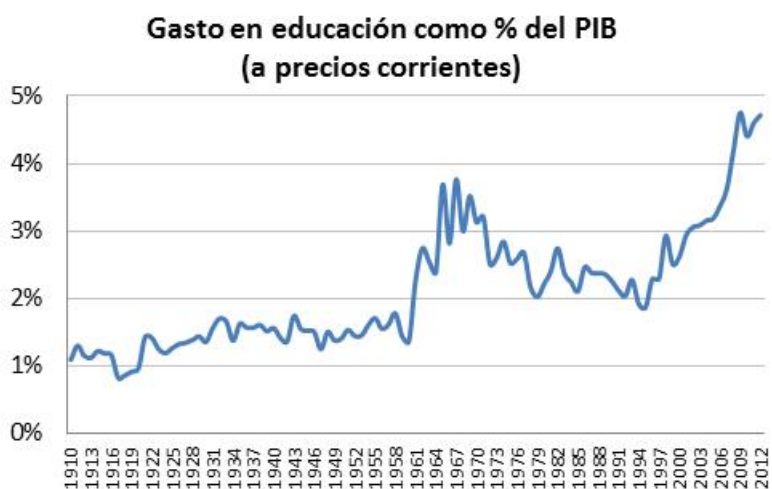
7. creación de unidades escolares rurales para la supervisión y orientación de grupos de escuelas pequeñas;
8. afincamiento del maestro en el medio social de su escuela.

Por último, el gasto proyectado para expandir el servicio escolar y cumplir con las metas planteadas implicaría, según la CIDE, que entre 1965-1974 se destinasen un total de 303,2 millones de pesos año 1963 a la enseñanza primaria de forma incremental, o sea, en total la enseñanza primaria requeriría para dicho período un total de 610,2 millones de pesos del año 1963, de modo de poder mantener y mejorar la situación actual y a su vez cumplir con todas las metas planteadas.

1.3. La vigencia de la CIDE

La época en que se creó la CIDE y el momento actual por el cual atraviesa el país son contextos completamente diferentes, principalmente porque Uruguay ha transitado por un camino de 10 años de crecimiento económico sostenido y mejor posicionamiento en los indicadores sociales. A su vez, actualmente el estado de la educación se ubica en un contexto de grandes esfuerzos económicos realizados por la sociedad, brindando un presupuesto histórico del gasto público en educación (GPE) medido como porcentaje del PIB, como lo refleja el gráfico 1.1.

Gráfica 1.1



Fuente: elaboración propia en base a IECON, MIDES, MEF.

Al momento de realizar el presente estudio la educación es uno de los temas más debatidos tanto en el ámbito político como en la sociedad en general. La opinión pública manifiesta su descontento con el estado de la educación actual, y refleja una pérdida en la credibilidad del rol que pueda jugar el sistema educativo, principalmente en educación media pública.

A diferencia de la época de la CIDE, cuando no existían prácticamente diagnósticos sobre el país, hoy es abrumadora la cantidad de información y de datos que se disponen en tiempo real, producto de la sociedad de la información y la comunicación en la que vivimos. Sin embargo, uno de los puntos en común con aquella época puede

encontrarse tal vez en las carencias de fuerza de decisión hacia el cambio del sistema y por tanto no lograr materializar la política pública.

En el momento actual, bajo un contexto internacional muy inestable y de mucha incertidumbre, el país parece haber llegado al “núcleo duro” de sus capacidades y de los escenarios posibles, y el de mayor innovación es el que podría poner al país en el sendero del desarrollo (este punto se analizará en el capítulo 6). Es por ello que la vigencia de la CIDE parece estar en “más de lo mismo no”¹ en lo que refiere a seguir con políticas marginales y no profundizar políticas de infraestructura, innovación y cambios sistémicos, en particular en materia educativa.

1.4. Contenido del estudio

El estudio comienza presentando una periodización histórica desde los años cincuenta hasta el presente con el objetivo de enmarcar el diálogo entre el sistema educativo y el contexto social, económico y demográfico del país. El capítulo siguiente presenta la construcción de series de tiempo de algunos indicadores educativos, que pretende brindar una mirada retrospectiva de más largo plazo a ser analizada a la luz de la periodización histórica presentada en el capítulo anterior. A continuación se desarrolla un capítulo que realiza un análisis comparativo del diagnóstico realizado por la CIDE, fundamentalmente en educación inicial y primaria, con la situación actual de la educación, tratando de identificar si Uruguay enfrenta realidades nuevas en términos comparativos o son problemas viejos y que ya se plasmaban en el trabajo realizado por la CIDE. El quinto capítulo pretende dar una mirada más profunda de las principales características que presenta la educación de hoy, presentando los desafíos, así como una mirada comparativa regional e internacional de manera de tener una perspectiva más acabada en la materia.

Por último, se desarrolla un capítulo prospectivo que pretende contribuir al debate educativo y brindar insumos para la planificación de políticas educativas de manera integrada con las restantes políticas del país. Para ello se plantean diferentes escenarios en materia demográfica y económica y se visualizan los posibles escenarios que debería enfrentar el sistema educativo y sus posibles líneas de acción.

2. Periodización histórica

En una perspectiva de largo plazo, se propone una periodización histórica desde los años cincuenta hasta el presente, de modo de vincular las realidades educativas con otras dimensiones relevantes como las económicas, sociales y demográficas. Para ello se divide el análisis en cuatro períodos. En primer lugar, un período que comienza con el auge económico enmarcado en la llamada “edad de oro” de la economía y su estancamiento desde mediados de los años cincuenta, cuyo desenlace dio lugar en el año 1973 al inicio de un período dictatorial de 12 años. En segundo lugar, el desarrollo del modelo neoliberal a partir de los setenta y la crisis de la deuda en los ochenta. En tercer lugar, la restauración democrática y la continuidad y profundización del modelo de economía aperturista y liberal durante los años noventa. Y, por último, la primera

¹ A partir de la conferencia brindada por Gerardo Caetano en el marco de las actividades realizadas por el INEEEd.

década del siglo XXI, marcada por una fuerte crisis económica en el año 2002, y el actual período de crecimiento en un contexto mundial cambiante.

2.1. La “edad de oro”, el estancamiento económico y la crisis institucional

En los años treinta, como respuesta a la depresión económica del año 1929 que tuvo su epicentro en los países industrializados, tanto en América Latina como en Uruguay pasa a generalizarse en el plano ideológico un cuestionamiento a la dominante economía de mercado y las políticas liberales. Asimismo, se presta atención a la nueva corriente de pensamiento económica propuesta por John Maynard Keynes, denominada keynesianismo, en la que el Estado adquiere un rol protagónico en la economía, y se valora positivamente la planificación económica desde el Estado.

Entre 1937 y 1954 Uruguay entra en su llamada “Edad de Oro”, en la cual desarrolla un modelo de industrialización dirigida por el Estado, que reorienta la producción hacia el mercado local sostenido por un aumento de la demanda interna por expansión del Estado y aumento de los ingresos de los trabajadores. Además, se sustituyen las importaciones de bienes de consumo y se abaratan las importaciones de bienes requeridos para la actividad industrial (Bértola, 1991).

La actividad económica de Uruguay entre las décadas del treinta y cuarenta se halla marcada por una mayor presencia del Estado como agente económico que brinda bienes y servicios, realiza obras públicas, emplea trabajadores y, además, como regulador de políticas cambiarias (tipo de cambios múltiples, control del mercado de cambios) y tarifarias (restricciones a las importaciones y apoyo a las exportaciones industriales) para favorecer el sector industrial nacional. En especial, mediante el régimen de cambios múltiples se asegura a la industria la obtención de materias primas y bienes de capital a bajo costo y se protege la producción interna a través de altos tipos de cambio para la importación de productos que competían con ella (Macadar, 1988).

El crecimiento económico que se desarrolla en esta etapa está basado en la sustitución de importaciones, la cual a su vez se sustenta en la ampliación de un mercado interno² y en la alta demanda externa de materias primas y alimentos que provocan mejoras en los términos de intercambio y mayores ingresos por las exportaciones. Mientras que entre 1937-1944 la tasa de crecimiento promedio anual fue de 2%, para los años 1944-1954 esta se aceleró: pasó a ser de 6% anual.

Sin embargo, una vez que termina la guerra de Corea en 1955, las relaciones de los términos de intercambio pasan a ser desfavorables, y con ello caen los ingresos derivados de las exportaciones. Con el declive del sector exportador se intensifica la puja distributiva ante un más magro ingreso nacional. Esto, sumado a los ya existentes problemas de carácter institucional y estructural, explica el estancamiento productivo desde mediados de la década del cincuenta. En la construcción del modelo de crecimiento inducido por el Estado se dependió fuertemente del sector exportador para

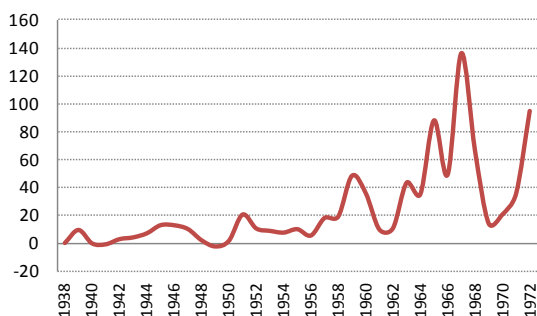
² La implementación de los consejos de salarios en el año 1943 contribuyó a la mejora de los salarios reales de los trabajadores y, con ello, a una mayor demanda de bienes de consumo producidos internamente (Bértola, 2000).

obtener los recursos que financiaron la protección arancelaria al sector industrial, por lo tanto, dicho modelo se agota al no contar con aquellos recursos que lo financiaban.

Por tanto, en los años sesenta emerge una nueva etapa dentro de nuestro país, la cual se caracteriza por el estancamiento de la economía y un marcado proceso inflacionario. Entre 1956 y 1958 la tasa de crecimiento promedio anual de la economía fue de 0%, y la inflación trepó a su valor más alto en 1967 (136% anual).

Gráfica 2.1

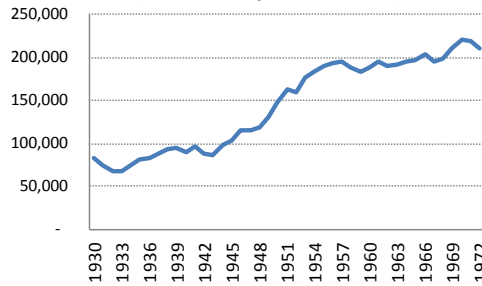
Inflación 1938-1972 (en %)



Fuente: INE

Gráfica 2.2

**PIB a precios constantes 1930-1972
(millones de pesos de 2005)**



Fuente: IECON

Por su parte, la conflictividad laboral durante esos años fue de fuerte puja redistributiva, acompañada de un proceso de mayor sindicalización y de la creación de la Convención Nacional de Trabajadores-CNT entre fines de junio y setiembre de 1964 como organismo permanente de coordinación y de lucha. En el plano político las elecciones del año 1958 marcaron un giro en el país con la llegada al gobierno del Partido Nacional.

Dentro de las primeras medidas que toma este nuevo gobierno se destaca la aprobación de la ley de Reforma Cambiaria y Monetaria, que elimina los tipos de cambios múltiples y devalúa la moneda, y la firma del primero de los acuerdos con el Fondo Monetario Internacional.

Culmina este período de análisis en el año 1973, con el comienzo de un prolongado período dictatorial, en el cual se ponen en práctica medidas para dinamizar la economía; no así las condiciones de vida de los trabajadores, cuyos salarios reales se ven severamente perjudicados.

Finalmente, en materia demográfica durante la primera mitad del siglo XX Uruguay termina de transitar la llamada Primera transición demográfica: pasa de altas tasas de mortalidad y natalidad a tasas bajas (Cabella y otros, 2008). Luego, a partir de los años cincuenta el país asiste a cambios profundos en el modelo de familia. Los fenómenos de la “revolución contraceptiva” (adopción de métodos eficaces para evitar embarazos) y la incorporación de la mujer al mercado laboral y a la enseñanza media y universitaria conllevan a una reducción fuerte de la fecundidad si se compara con principios de siglo (la tasa global de fecundidad pasa de 6 hijos por mujer en 1900 a 3 hijos en 1950) y a la consolidación de un tipo de familia nuclear pequeña (en 1963 el promedio nacional era de 3,8 personas por hogar) y fuertemente urbanizada (Cabella y otros, 2008; Varela, 2008). Un descenso de la fecundidad, junto con una caída más lenta de la mortalidad en la segunda mitad del siglo XX, conducen a un proceso de

envejecimiento de la población uruguaya, que lo ubicaba al país en niveles similares a los hallados en países europeos (población mayor de 64 años cercano al 8% total de la población) (Paredes, 2008). Además, los procesos emigratorios no hicieron más que acentuar el envejecimiento poblacional.

2.2. Modelo neoliberal y la crisis de la deuda

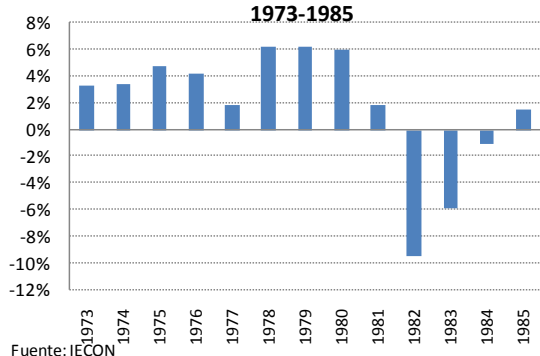
A finales de los años sesenta y principios de los setenta los países desarrollados experimentaron una fuerte crisis económica, caracterizada por una desaceleración del crecimiento, caída de la productividad e inflación. De esta forma finalizó el período de la Edad de Oro del Capitalismo, con los consiguientes impactos en las relaciones con los países menos desarrollados. En este contexto mundial, América Latina atravesó por una ola de dictaduras militares, a la cual Uruguay no es ajeno.

En el comienzo del período dictatorial en 1973 en nuestro país se implementó el llamado Plan Nacional de Desarrollo (1973-1977), cuyo objetivo económico consistió en aumentar las exportaciones tradicionales y no tradicionales con participación de capital extranjero, tipos de cambios más altos en términos reales, salarios más bajos y sacar al país del estancamiento económico (Notaro, 1984).

El uso de instrumentos como la ley de promoción de inversiones, reducción de las restricciones a las importaciones, promoción de nuevos rubros de exportación a través de las políticas de subsidios y reintegros (Bértola y Bittencourt, 2005), el acceso privilegiado a los mercados de Argentina y Brasil luego de la firma de los acuerdos comerciales bilaterales (Finch, 2005), junto con la demanda externa de alimentos, condujeron a un crecimiento de los sectores de exportación no tradicionales y a un crecimiento total de la economía entre los años 1974 y 1978, tal como se ve en la siguiente gráfica.

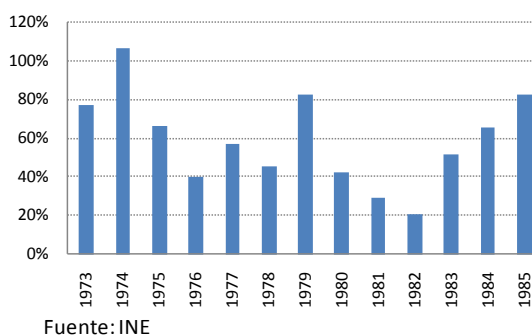
Gráfica 2.3

**Tasa de crecimiento del PIB real (%)
1973-1985**



Gráfica 2.4

Inflación (en %) 1973-1985



Sin embargo, las políticas económicas de finales de los años setenta y comienzo de los ochenta aceleraron el proceso de apertura financiera en el país, desestimularon la producción industrial, ya sea tradicional, no tradicional o de sustitución de importaciones, y los capitales extranjeros se dirigieron fundamentalmente a los sectores financieros y a la construcción, los cuales tienen un carácter altamente especulativo.

Más precisamente, entre 1979-1982 se instrumentó un “liberalismo estabilizador” basado en un régimen cambiario de minidevaluaciones periódicas (“tablita”) para controlar la inflación, que había tenido una fuerte alza en 1979, así como también reducción de la protección arancelaria, eliminación de la promoción de exportaciones y mayor apertura financiera. En esta batería de propuestas económicas se priorizó la estabilidad de los precios por sobre el crecimiento económico.

De acuerdo a Macadar (1992), el proceso que se venía desatando de alta especulación y falta de interés por el crecimiento genuino de la economía culminó en una drástica crisis económica en el año 1982. Dicha crisis tuvo impactos negativos muy fuertes en todas las actividades de producción, en el incremento del desempleo, en la suba generalizada de precios y en el nivel de deuda externa.

A partir de las estadísticas del Banco Central del Uruguay es contundente la caída del PIB en los años 1982-1983, que acumuló una contracción de la economía de un 15% en dicho bienio. La recesión económica por la que atravesó el país afectó a todos los sectores económicos, aunque los más perjudicados fueron la construcción y la industria manufacturera.

La crisis bancaria que se generó por la incobrabilidad de los préstamos en dólares llevó a una intervención por parte del Estado, a través de la cual se contrajeron altos costos para este y la sociedad en su conjunto (mayor endeudamiento externo público y ajuste fiscal).

La década de los ochenta, conocida como la crisis de la deuda externa, implicó para los países de América Latina fuertes ajustes fiscales para poder hacer frente a los pagos externos, y se dejaron de lado objetivos económicos como el crecimiento y el control del nivel de precios de la economía. Desde el punto de vista social, esto significó un alto costo en términos de desempleo, poder de compra de los salarios y bienestar de las familias.

Se llegó al final de la dictadura militar con un fracaso de las políticas implementadas para resolver los problemas que se mencionaban previos a su comienzo (bajo crecimiento, 1,5% en 1985, y alta inflación, 83% en 1985), y fueron a partir de 1985 los gobiernos en democracia quienes tomaron dicha responsabilidad.

En cuanto a eventos demográficos, se destaca para este período un fuerte proceso emigratorio acentuado por factores políticos: refugiados políticos y exiliados conformaban gran parte de los emigrantes de esos años (Pellegrino, 2008). También se vieron los primeros síntomas del quiebre de la familia nuclear típica, hecho que va a desencadenarse más marcadamente en las siguientes décadas.

2.3. Restauración democrática y profundización del modelo neoliberal

A partir del año 1985 la economía comenzó a reactivarse junto con la restauración democrática. En relación a ello, se sostiene que los factores externos fueron claves en dicha reactivación, más precisamente, se mejoró la relación de los términos de intercambio, se alivió el endeudamiento por la caída en la tasa de interés internacional y la apreciación de la moneda local respecto al dólar, y se incrementó la demanda

externa. Asimismo, las políticas económicas estuvieron orientadas al ingreso de capitales que financiaran la inversión y la recuperación salarial (Macadar; 1992: 42-43).

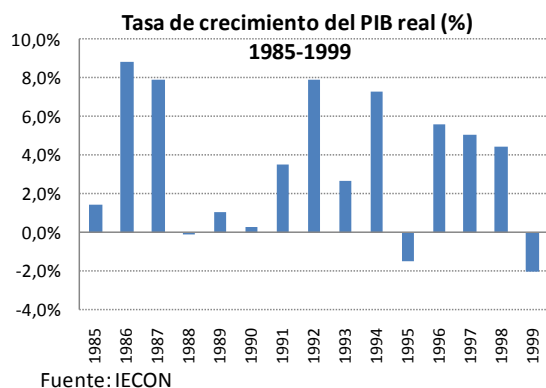
En el plano social, la democracia dio lugar a la recuperación de derechos laborales y sindicales (como la reinstalación de los Consejos de Salarios en 1985) que impactaron en mejoras salariales. No obstante, dichas mejoras no lograron ser lo suficientemente significativas y la oferta del mercado laboral se expandió como estrategia de los hogares para incrementar sus niveles de ingresos totales.

Tanto las medidas económicas como sociales que se adoptaron entre 1985 y 1989 no convergieron en un nuevo modelo de desarrollo consolidado, y partir de los años noventa se afianzó el modelo neoliberal gestado en los años de dictadura militar.

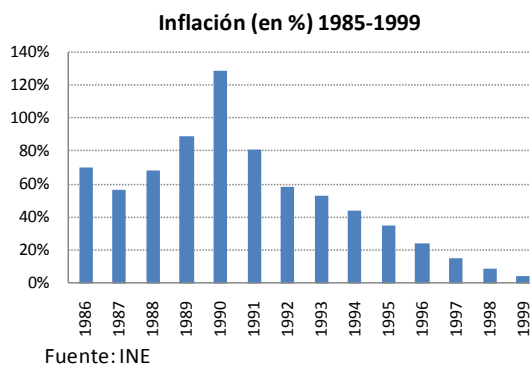
La consolidación de una importante transformación productiva en Uruguay es explicada en gran parte por la profundización de la apertura financiera y la apertura comercial. Esta última fue principalmente regional, que se consagró con el firmado del Tratado de Asunción en 1991 entre Uruguay, Paraguay, Argentina y Brasil, y la creación entre dichos países del Mercado Común del Sur-MERCOSUR. A este proceso de apertura se lo acompañó con un esquema de estabilización de la inflación basado en el ancla cambiaria, lo cual generó una apreciación de la moneda uruguaya respecto al dólar y una marcada pérdida de competitividad durante el primer lustro de la década de los noventa.

El resultado de un modelo de crecimiento económico sin creación de empleo y ante una creciente oferta de trabajo fue el aumento de la tasa de desempleo en forma continua. Además, el comportamiento de parte de las empresas de destrucción de empleo fue alentado por las políticas de desregulación del mercado laboral, donde se abandonó la negociación colectiva y los ajustes salariales pasaron a resolverse a nivel de empresa y sin participación del gobierno. Otra característica del mercado laboral uruguayo en este período se fue el incremento de la precariedad laboral, el subempleo y el uso de las tercerizaciones para la contratación de empresas o personas bajo una modalidad menos costosa.

Gráfica 2.5



Gráfica 2.6



En términos globales, la economía uruguaya registró en la década de los noventa años un importante crecimiento hasta 1998, tal como se ve en la gráfica anterior. Se intentó

acompañar este modelo de crecimiento económico aperturista con intentos de privatización y de desregulación de varios mercados, entre ellos el laboral, como ya fue mencionado. Las privatizaciones fueron de menor magnitud a las que se sucedieron en los países vecinos, en gran parte por los apoyos populares que en 1992 permitieron derogar por plebiscito la ley de Empresas Públicas de la administración de Lacalle e impedir el avance en materia de liberalización de la economía y reducción del papel del Estado.

Esta etapa de crecimiento bajo un paradigma económico liberal culminó con la recesión iniciada en 1999 y la crisis económica de los años 2002-2003. Una vez que los principales socios comerciales del país, Argentina y Brasil, enfrentaron dificultades económicas, se recibieron de forma inmediata los impactos económicos tanto en la cuenta corriente (especialmente en la exportación de bienes y servicios) como en la cuenta de capitales; y junto con otros problemas internos, se dejó en evidencia la fragilidad del modelo de crecimiento económico de los noventa.

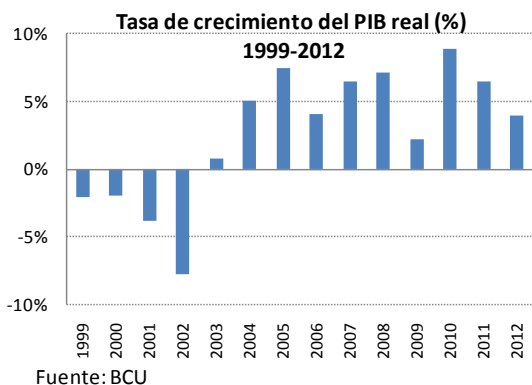
Por último, en la década de los ochenta y noventa se avanzó en la llamada Segunda transición demográfica, en la cual aumenta el número de divorcios y cae el número de matrimonios, mientras que crecen las uniones libres y los nacimientos de hijos en ellas. Siguiendo a Cabella y otros (2008), la situación de Uruguay en esos años se puede resumir en: “Hacia fines de los años noventa Uruguay tiene la mayor proporción de mujeres unidas que participan del mercado laboral, los niveles más altos de divorcio y los más bajos niveles de nupcialidad de América Latina”.

2.4. El siglo XXI: crisis y fuerte crecimiento económico

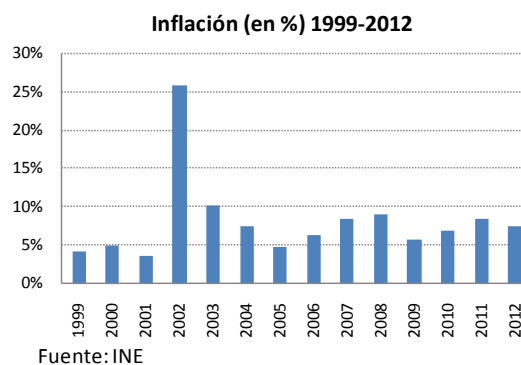
La recesión que comienza en 1999 y la crisis económica de los años 2002-2003 se caracterizó por ser una de las más importantes en la historia económica del país. Altas tasas de desempleo, procesos de desintegración social asociados a la pobreza y la marginalidad, fuerte empuje a la emigración internacional, forman parte de los diagnósticos realizados en esos años para Uruguay.

Sin embargo, una vez que comenzó a reactivarse la economía se asistió a una década de crecimiento intenso y continuo entre los años 2003 y 2012 (uno de los crecimientos más importantes que se hayan registrado en el país), a una tasa promedio anual de 5% para dicho período. Por el contrario, luego del año 2002 la inflación pasó a estar en niveles más bajos, por debajo del 10% anual.

Gráfica 2.7



Gráfica 2.8



En el marco de un contexto mundial diferente en el siglo XXI, con mayor influencia en América Latina de países como China e India en su rol de demandantes de alimentos y materias primas, se sucedieron cambios en la estructura productiva del país, con un mayor peso de los bienes de origen primario y a su vez bajo una presencia importante de capital extranjero. Esto tuvo su impacto en la creación de fuentes de trabajo y en la tendencia a niveles muy bajos del desempleo.

En lo que refiere a la dimensión política, a partir del año 2005 por primera vez en el país gobierna la fuerza política Frente Amplio y se llevan adelante medidas como la reinstalación de los Consejos de Salarios, con la cual se recupera un marco institucional para la negociación colectiva.

En relación al comportamiento de las variables que componen la dinámica demográfica del país, el siglo XXI viene a consolidar la Segunda transición demográfica. Por un lado, como consecuencia del descenso de la fecundidad, la tasa global de fecundidad pasa a ubicarse por debajo del nivel de reemplazo en el año 2006 (2,04).³ Esto va de la mano de los procesos de emancipación de la mujer, su mayor dedicación a los desarrollos profesionales y con ello a una resignificación de la maternidad como proyecto de vida, y como resultado un calendario de fecundidad más tardío y de menor intensidad. Además, la búsqueda de las mujeres por el proyecto de vida profesional genera presiones cada vez más fuertes sobre la demanda de los sistemas educativos (Varela y otros, 2008).

La caída del número de nacimientos es esperable en un contexto de menores tasas de fecundidad, aunque aún persiste un comportamiento reproductivo más tradicional en aquellas mujeres provenientes mayormente de hogares de bajo nivel socio económico, que tienen una descendencia final alta y, por lo tanto, contribuyen al flujo anual de nacimientos.

Por último, la emigración internacional durante el periodo de la crisis 1999-2003 basada en razones económicas y laborales se intensificó, haciendo que el país perdiera más de 120.000 personas entre los años 2000-2004 (Cabella y Pellegrino, 2005), y en particular aquellos que registraban alto nivel educativo. Esta pérdida de mano de obra calificada se hace más notoria en el período actual de crecimiento y bajo desempleo.

³ Según cálculo realizado por Varela y otros con los microdatos de la ENHA 2006 elaborada por el INE.

2.5. Conclusiones

La mirada histórica permite evidenciar notorias diferencias entre la situación actual y la situación económica en la cual se creó la CIDE y los planes de desarrollo, ya sea en materia de crecimiento económico, nivel de precios, como en condiciones del mercado de trabajo. Mientras que en los años sesenta se asistía a un proceso de estancamiento económico y a fenómenos de alta inflación, el siglo XXI registra crecimiento económico y baja inflación. En cuanto al mercado laboral, la mayor oferta laboral femenina del presente en relación a la época de la CIDE es uno de los rasgos más destacados. Por último, en cuanto a las variables demográficas, el escenario actual reviste características muy diferentes a las halladas en los años sesenta. Hoy el concepto de familia nuclear típica ya deja de estar vigente, y con ello la presencia de hogares cuyos padres se mantienen casados y la mujer se mantiene dedicada al hogar mientras el varón es quien se vuelca al mercado de trabajo. La realidad de las conformaciones de arreglos familiares diversos conlleva un desafío para los hacedores de política y, en especial, para los sistemas educativos.

3. Evolución de largo plazo de la educación primaria en Uruguay

Este capítulo tiene por objetivo brindar una mirada de largo plazo a la educación primaria y fundamentalmente contribuir con la construcción de series de tiempo de algunos indicadores educativos.

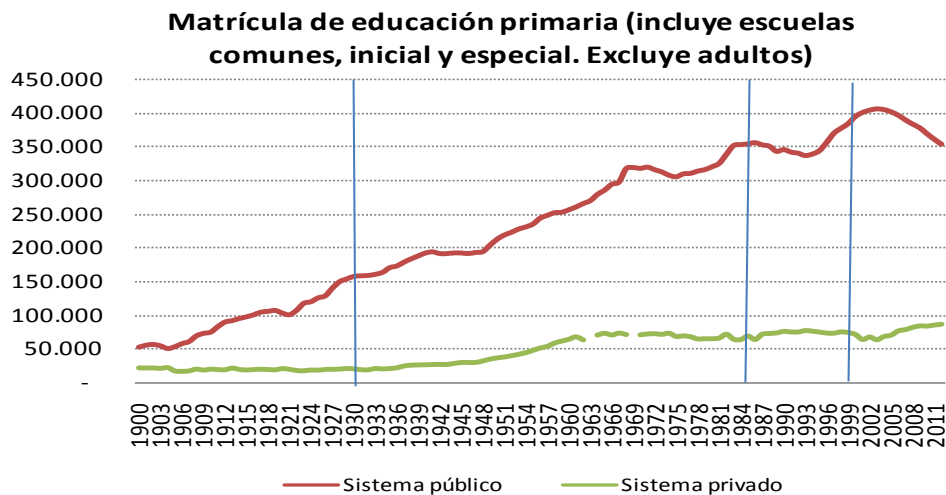
Las series generadas tomaron como insumo los datos compilados por el investigador uruguayo Benjamín Nahum en el período 1900-1950, los cuales fueron previamente revisados y corregidos en algunos casos, junto con la información de los anuarios estadísticos de la Dirección General de Estadísticas y Censos para el período 1951-1989 y a partir de 1990 con los anuarios estadísticos del Ministerio de Educación y Cultura. Se construyeron series de largo plazo de matrícula, cantidad de establecimientos y personal docente, tanto para el sector público como para el privado.

3.1. Matrícula

En relación a la matrícula de educación primaria se presenta una serie larga desde 1900 a 2012 tanto para el sector público como el privado, la cual incluye educación común, inicial y especial y excluye educación de adultos.

Si se analiza la evolución de la matrícula en base a los períodos históricos marcados en el capítulo anterior, se observa un crecimiento permanente del alumnado en la educación pública entre los comienzos del siglo XX y principios de los años setenta. Esto se enmarca en un proceso en el que el Estado adquiría un rol cada vez más protagónico, y en materia educativa se destacaban los esfuerzos por la universalización de la educación primaria. Mientras que el Estado se ampliaba en sus funciones y apoyaba el desarrollo industrial, a su vez asumía la función social de educar a la población, ya sea por su rol de Estado benefactor y también educador, como para atender las exigencias de un sector industrial que necesitaba una formación adecuada de los trabajadores.

Gráfica 3.1



Fuente: elaboración propia en base a Nahum, INE y MEC

La educación primaria pública tuvo una fuerte expansión entre los años 1900 y 1970 y, por su parte, la matrícula en el sector privado se mantuvo en niveles constantes hasta la década del cuarenta y luego comenzó a incrementarse hasta estabilizarse. Por cada alumno que asistía a la educación privada en los años treinta había 8 alumnos en el sistema público. Sin embargo, en las dos décadas siguientes la participación de la educación privada se hizo cada más notoria y dicha relación pasó a reducirse a la mitad (4 alumnos en la enseñanza pública por cada alumno en la privada).

A partir de la década del setenta, coincidiendo con el período dictatorial, la matrícula tanto en las escuelas públicas como en las privadas se estancó y hasta se redujo para algunos años. En el caso del sector público desde principios de los años ochenta se constató un retorno en el crecimiento de su matrícula.

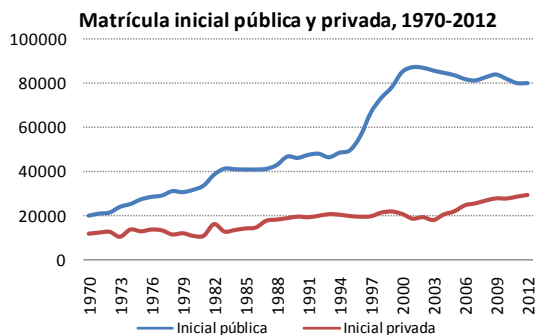
En el primer lustro de la década de los noventa se recuperó la matrícula de la educación privada, en detrimento de la educación pública; situación que se revirtió y entre 1995 y 2005 (crisis económica de por medio) el panorama en la enseñanza primaria pasó a ser una matrícula pública en expansión y una matrícula privada cada vez más pequeña.

Una vez superada la crisis del año 2002, el crecimiento económico condujo a una recuperación del sector privado y pérdida de matrícula por parte de la enseñanza pública. En el año 2011 respecto al 2001 asistían 40.000 alumnos menos a centros de enseñanza pública y 21.000 alumnos más a centros privados. Sin embargo, la mayor parte de quienes asisten hoy a la educación primaria lo hacen en la órbita pública (80%).

Luego de este análisis más global, se presentan a partir de 1970 series desagregadas de educación inicial, común y especial, según centros públicos y privados. La matrícula de educación inicial pública tuvo un fuerte crecimiento desde mediados de los noventa y en la década siguiente se estancó. Por su parte, la matrícula inicial privada ha venido registrando una fuerte expansión junto con la recuperación

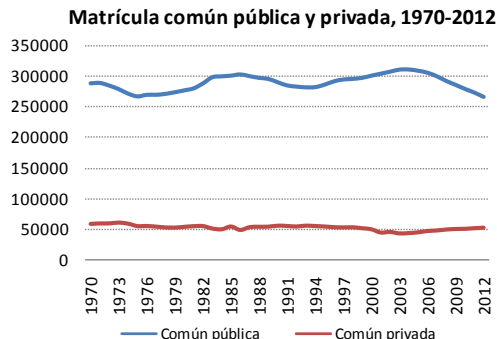
económica del país a partir del año 2004. La serie de la matrícula de escuelas comunes públicas presenta tres periodos de contracción: a mediados de los setenta, a principios de los noventa y en la segunda mitad del 2000; mientras que la serie privada tiene una tendencia de carácter estable en el largo plazo.

Gráfica 3.2



Fuente: elaboración propia en base a INE, MEC

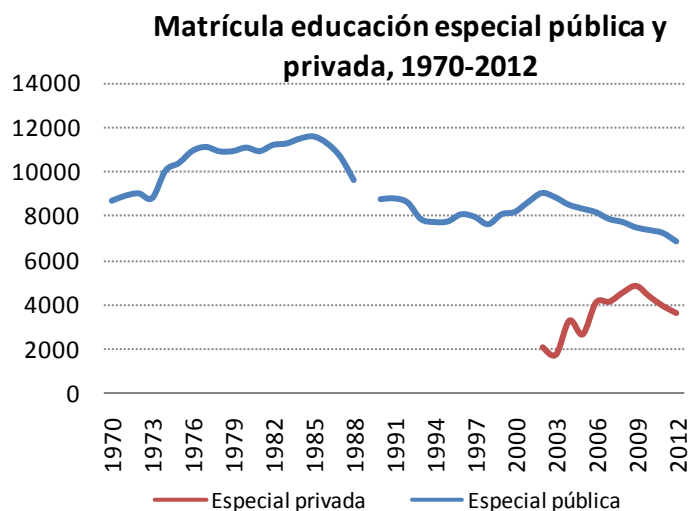
Gráfica 3.3



Fuente: elaboración propia en base a INE, MEC

Por último, la educación especial ha sido atendida principalmente en la órbita del sector público, alcanzando un mayor alumnado en los años ochenta y a partir de ahí comienza a reducirse. Esto puede atribuirse a la creación de la figura del maestro de apoyo itinerante en 1985 bajo la cual se pretendía fortalecer el rol del maestro de apoyo en las escuelas comunes y de esta manera promover la integración escolar de niños con problemas de aprendizaje y alguna discapacidad. La oferta privada, que se registra a partir de los años 2000 mantiene una tendencia creciente hasta el presente.

Gráfica 3.4



Fuente: elaboración propia en base a INE, MEC

3.2. Establecimientos educativos

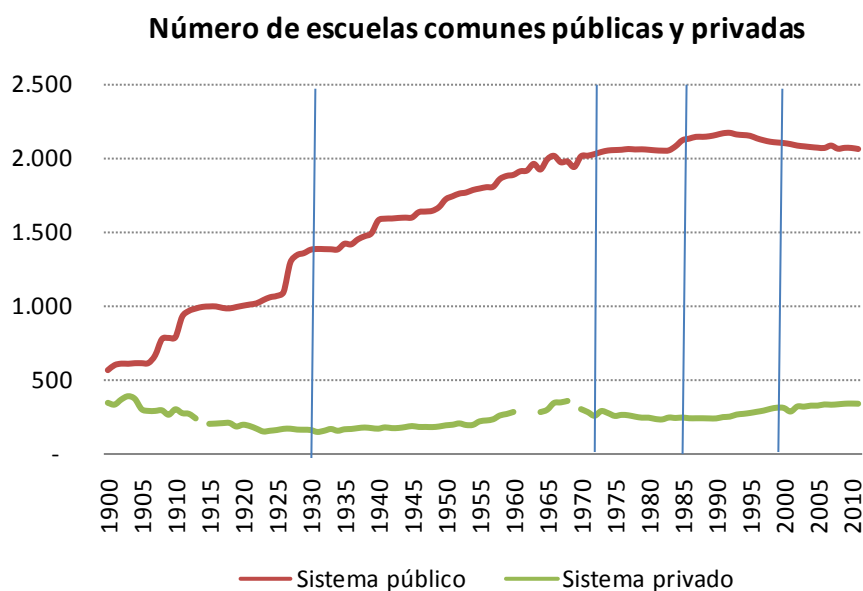
La expansión de la matrícula de enseñanza común pública se vio acompañada de un crecimiento en la cantidad de centros educativos entre comienzos del siglo XX y los años setenta. La caída de la matrícula escolar repercutió en un estancamiento de los centros educativos públicos en la etapa de la dictadura, pero luego de su culminación estos volvieron a aumentar. Por su parte, se destaca que en el siglo XXI se retoman

niveles similares a los registrados en los años setenta, y los cambios que se pueden identificar en esta nueva realidad (por ejemplo lo que sucede con las escuelas rurales) se desarrollan en el capítulo 5.

Si se distingue entre la cantidad de escuelas comunes públicas y privadas, se observa en los primeros cincuenta años del siglo XX la marcada divergencia entre ambas evoluciones, favorable al sector público. Luego la enseñanza privada expandió el número de establecimientos, pero con niveles menores de participación relativos a la enseñanza pública.

A partir de mitad de la década de los noventa se registró una mayor importancia de la oferta educativa privada medida en la cantidad de escuelas comunes, en comparación con las escuelas públicas existentes. Esta tendencia se mantuvo también en el siglo XXI, y en el año 2011 llegó a contabilizarse 2060 escuelas comunes públicas y 338 privadas.

Gráfica 3.5



Fuente: elaboración propia en base a Nahum, INE y MEC

También se presentan series entre 1990 y 2011 para establecimientos de centros de enseñanza públicos desagregados entre educación común, colonias, preescolar, especial, musical y para adultos. En el caso de centros privados se registran educación común, preescolar, y especial a partir de 1990.

Cuadro 3.1. Establecimientos de enseñanza primaria

	Establecimientos públicos							Establecimientos privados			
	Total público	Público común	Colonia CELER y CECRU	Público preescolar	Público especial	Público musical	Público adultos	Total privado	Privado común	Privado preescolar	Privado especial
1990	2.482	2.155	4	148	75	8	92	265	238	27	0
1991	2.503	2.166	5	157	75	9	91	279	247	32	0
1992	2.417	2.169	6	158	75	9	0	284	250	32	2
1993	2.406	2.158	6	158	75	9	0	311	264	44	3
1994	2.408	2.154	8	162	75	9	0	324	269	51	4
1995	2.410	2.149	8	169	75	9	0	331	275	54	2
1996	2.396	2.132	8	170	77	9	0	350	283	64	3
1997	2.380	2.119	8	167	76	10	0	353	291	57	5
1998	2.369	2.109	8	166	76	10	0	381	303	76	2
1999	2.371	2.104	9	168	77	13	0	392	311	79	2
2000	2.372	2.100	9	168	80	15	0	373	309	60	4
2001	2.372	2.093	9	175	80	15	0	457	285	132	40
2002	2.364	2.083	9	177	80	15	0	483	319	106	58
2003	2.362	2.078	9	179	80	16	0	472	318	90	64
2004	2.358	2.073	9	179	81	16	0	438	325	60	53
2005	2.354	2.069	9	179	81	16	0	426	325	56	45
2006	2.353	2.067	9	180	81	16	0	490	333	88	69
2007	2.350	2.083	0	185	82	0	0	484	331	85	68
2008	2.329	2.062	0	185	82	0	0	482	334	78	70
2009	2.338	2.068	0	188	82	0	0	484	338	78	68
2010	2.300	2.067	0	155	78	0	0	466	339	63	64
2011	2.327	2.060	0	189	78	0	0	466	338	63	65
2012		2.065									

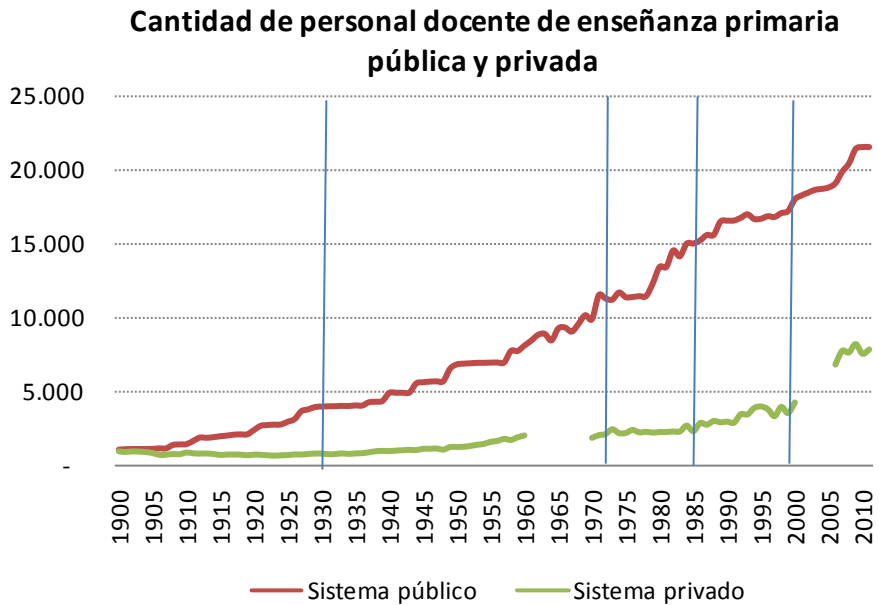
Fuente: elaboración propia a partir de los Anuarios Estadístico de Educación (1990-2011) y del Monitor Educativo de Enseñanza Primaria 2012.

3.3. Personal docente

Por último, se presentan series del personal docente de largo plazo tanto para el sector público como privado y series de salarios de un maestro grado 1 con 20 horas. A través de ellas se evidencia el fuerte papel del Estado como generador de puestos de trabajo en el sector de la enseñanza durante la “edad de oro” de la economía uruguaya, mientras que en los primeros años de la dictadura militar se registra una caída del personal docente, para luego ir recuperándose a partir de la década del ochenta. Durante los años noventa la cantidad de maestros de educación común, que es el componente de mayor peso en el total de personal docente, permaneció estancado en torno a 13.000, situación que se revirtió a partir de los 2000 cuando comenzó a ascender el número de maestros y alcanzó en 2011 la cifra de 14.748. Esta evolución podría analizarse a la luz del desempeño de los salarios docentes y de su relación con otros salarios de la economía, ya que es uno de los factores que influye a la hora de la toma de decisiones de elección de una carrera de estudios.

En el caso del personal docente dedicado a la enseñanza privada, la evolución de crecimiento ha sido muy moderada, con momentos prácticamente estables durante el período 1900-1970. En los períodos de dictadura y posterior en los noventa aumentó la cantidad de personal docente asociado al sector privado. Se destaca al final del período de análisis un mayor stock de personal docente (maestros de inicial, común y profesores), lo cual se correlaciona con la expansión de la matrícula privada y la cantidad de centros que brindan una mayor oferta educativa.

Gráfica 3.6



Fuente: elaboración propia en base a Nahum, INE y MEC

Cuadro 3.2. Personal docente de la enseñanza pública

	Total	Inspectores	Maestros común	Maestros colonias	Maestros preescolar	Maestros especial	Maestros adultos	Servicios docentes	Profesores especiales	Coordinadores de apoyo
1990	16.562	231	12.895	38	1.479	945	237	127	573	37
1991	16.573	232	12.886	38	1.482	950	241	155	552	37
1992	16.756	237	12.943	38	1.578	968	241	156	556	39
1993	16.991	238	13.030	38	1.631	917	250	293	556	38
1994	16.675	235	12.957	39	1.712	921	2	273	498	38
1995	16.693	234	13.026	39	1.646	925	0	286	499	38
1996	16.865	234	13.087	38	1.827	921	0	233	487	38
1997	16.813	234	13.036	38	1.864	920	0	186	498	37
1998	17.072	234	12.973	38	2.183	924	0	184	498	38
1999	17.208	235	12.992	39	2.297	923	0	171	513	38
2000	18.000	235	13.074	39	2.769	925	0	162	758	38
2001	18.264	235	13.288	38	2.872	923	0	93	764	51
2002	18.455	235	13.277	38	2.920	930	0	97	905	53
2003	18.644	235	13.439	38	2.938	930	0	96	915	53
2004	18.703	236	13.456	38	2.955	930	0	119	916	53
2005	18.801	236	13.553	38	2.941	929	0	134	917	53
2006	19.078	236	13.675	38	2.909	931	0	127	1.109	53
2007	19.855	244	14.159	38	2.920	951	0	128	1.361	54
2008	20.414	249	14.354	38	2.952	957	0	161	1.649	54
2009	21.396	259	14.634	38	2.945	961	0	167	2.315	77
2010	21.523	261	14.748	38	2.946	961	0	147	2.330	92
2011	21.523	261	14.748	38	2.946	961	0	147	2.330	92

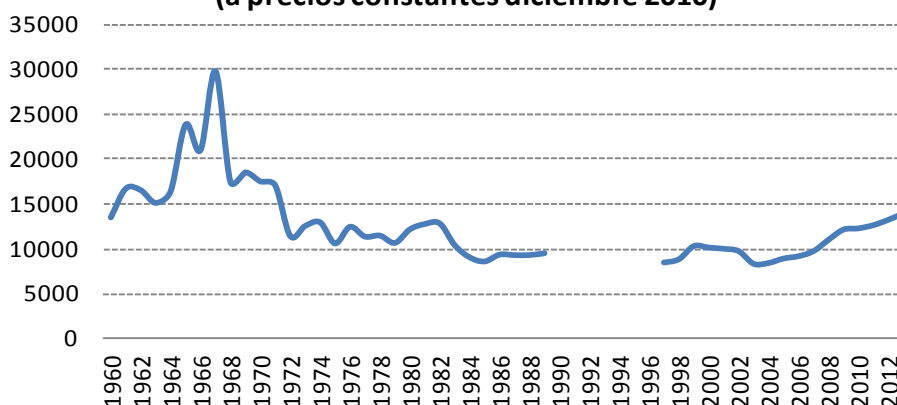
Fuente: elaboración propia a partir de los Anuarios Estadístico de Educación y del INE.

Nota: la información desagregada para el sector privado no se presenta debido a que aparece desagregada recién a partir de 2006.

Finalmente se logró reconstruir una serie de salarios de un maestro grado 1 con 20 horas desde 1960 hasta la actualidad. En ella se logra ver el comportamiento en el largo plazo de la retribución del maestro que recién egresa y comienza su carrera laboral dentro de la Administración Pública. Los salarios en términos reales crecieron durante la década de los sesenta, y a partir de ahí exhibieron un marcado deterioro en las décadas siguientes y llegaron a valores extremadamente sumergidos en los años noventa. A partir de 2004 se retomó una pauta de crecimiento real de los salarios del maestro grado 1, aunque actualmente se sigue ubicando en valores por debajo a los registrados en el período de la CIDE.

Gráfica 3.7

**Salario maestro grado 1 20hrs
(a precios constantes diciembre 2010)**



Fuente: elaboración propia en base a datos ANEP, INE

3.4. Conclusiones

A modo de síntesis, las series de largo plazo que lograron ser reconstruidas de matrícula, cantidad de establecimientos, personal docente y salario docente, tanto para el sector público como para el privado (con excepción del salario docente, que refiere al ámbito público) pretenden contribuir a identificar los cambios ocurridos a lo largo de todo el siglo XX y lo que va del siglo XXI.

En una primera mirada de largo plazo en materia educativa en el nivel inicial y primaria se observa la tendencia creciente que ha tenido la matrícula total hasta los años sesenta y luego, si bien la tendencia continúa siendo creciente, ha presentado algunas oscilaciones que coinciden con momentos históricos del país muy importantes, como lo fue el periodo dictatorial, cuando la matrícula se estanca e inclusive se reduce en algunos años. El crecimiento de la matrícula a partir del informe de la CIDE obedece básicamente al incremento que ha tenido en educación inicial.

Si se contrasta el momento en que se creó la CIDE y el presente se registran diferencias. En los años sesenta la enseñanza primaria pública se encontraba en fuerte expansión, tanto en su matrícula como en la cantidad de centros educativos, lo cual era acompañado de un fuerte papel del Estado como generador de puestos de trabajo. En la actualidad, por su parte, una vez superada la crisis del año 2002 el crecimiento económico condujo a una recuperación de la oferta del sector privado (más centros, más matrícula, más personal docente), en detrimento de la enseñanza pública. Sin embargo, la enseñanza pública sigue siendo la que concentra la mayor participación para el total del país (el 80% de quienes asisten a la educación primaria lo hacen en la órbita pública).

Este incremento de la matrícula fue acompañado por el aumento del número de establecimientos educativos y del personal docente. En lo que refiere al salario docente, es la única serie que no presenta un crecimiento sostenido a lo largo del período, lo cual se podría vincular a una reconfiguración del rol social del maestro y la manera en que la sociedad reconoce y premia su labor.

4. ¿Realidades nuevas y problemas viejos? La vigencia de la CIDE

4.1. Introducción

Tal como quedó expresado en la Declaración de los Derechos Humanos de 1948 en su artículo 26, toda persona tiene derecho a la educación, y esta debe ser gratuita y obligatoria por lo menos en los niveles de instrucción elemental y fundamental. Además, la educación debe tener como objetivo el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades.

En el marco del enfoque de los derechos humanos deben llevarse adelante las propuestas de desarrollo de un país, y entre ellas las que conciernen a la implementación de políticas educativas, con el fin de alcanzar la igualdad de oportunidades para todos los niños y jóvenes del país sin discriminación y brindando educación de calidad.

En esta propuesta de trabajo, y sin desconocer el enfoque de derechos, pretendemos realizar un análisis de tipo cuantitativo, con una mirada de la educación como un servicio que se brinda a la población y el rol fundamental que tiene la educación para apalancar el desarrollo de un país.

La educación es concebida como un pilar fundamental de las sociedades para lograr el bienestar pleno de sus integrantes y de esa forma contribuir al desarrollo económico y social del país. Sin un aumento del nivel formativo y cultural de los ciudadanos de un país es impensable que se transiten las sendas del desarrollo. Al igual que en la CIDE, se considera la educación como un capital social básico.

Para ello, nos planteamos en primer lugar un análisis de la oferta educativa: la cantidad de centros educativos, el personal docente, el número de los grupos y los recursos asignados. En segundo lugar, del lado de la demanda educativa se analiza comparativamente las dimensiones de matrícula, cobertura y perfil socio demográfico de la matrícula. En tercer lugar, se intenta reflejar los resultados alcanzados en materia de egresos, deserción, repetición, analfabetismo, tasa de abandono intermitente y tasa de inasistencia. Por último, se realiza la revisión del cumplimiento de las acciones propuestas por la CIDE a efectos de cumplir las metas trazadas por la CIDE en su Plan Nacional de Desarrollo.

4.2. Sistematización del diagnóstico de la CIDE

El sistema educativo en la época del informe fue diagnosticado por tener una amplia cobertura en lo que refiere a educación primaria, que era el nivel de asistencia obligatorio en ese momento. A pesar de las limitaciones metodológicas para el cálculo, el ausentismo no era un problema de la época, ya que la magnitud de niños en edad escolar que se encontraba fuera del sistema era de poca significación.⁴ Sin embargo, el sistema educativo uruguayo presentaba algunas contradicciones o ineficiencias ya

⁴ Los métodos utilizados para estimar el ausentismo son consistentes en que el fenómeno era inferior al 10% de la población en edad escolar (CIDE, 1965: 47).

que se denotaba que las muy elevadas matrículas se nutrían con alumnos rezagados en la enseñanza primaria.⁵ Por tanto, una de las aristas que caracterizaban al estado del sistema educativo era la “relativa ineficiencia” relacionada a los altos niveles de repetición que se evidenciaban y la “falta de adecuación de las instalaciones” para hacer frente a la mayor demanda del servicio debido a la expansión demográfica que el país presentaba en esos años. El sistema no tenía la flexibilidad necesaria para adecuarse a los cambios sociales y a la incorporación de niños de contextos sociales más pobres, debido a la masificación de la enseñanza primaria. Ya en esa época se evidenciaba la dependencia del rendimiento en relación a factores sociales. “La extraedad en todo el sistema, y particularmente a nivel primario, y la inadecuada distribución de la matrícula entre las ramas técnicas y general de enseñanza media, constituyen los elementos distorsionantes en la avanzada etapa actual de extensión del sistema educativo nacional” (CIDE, 1965:10).

En 1963 “más de 1 de cada 6 niños está matriculado en la escuela en edades en que ya debería estar matriculado en la enseñanza media” (CIDE, 1965:51). Esto era debido al ingreso tardío al sistema educativo, sobre todo en el interior del país,⁶ a la repetición y a la baja deserción hasta los 10 años inclusive. La extraedad presentaba mayor intensidad en las escuelas públicas que en las privadas, con sus debidas implicancias pedagógicas. Estas referían a la discordancia entre los programas, métodos didácticos y metas para una determinada edad y los grupos conformados con niños de edades superiores y muy superiores para el nivel. En la ruralidad la extraedad presentaba causas particulares además de las comunes al sistema global.

Un aspecto positivo que presentaba el sistema educativo en los 60 era la mejoría en la evolución reciente de los egresos. En 15 años casi se duplicó el volumen de egresos alcanzando, que en 1963 era de dos egresos cada tres niños.

La disminución notoria de la deserción estaba acorde con los comportamientos que venía presentando la sociedad uruguaya, referidos fundamentalmente a los procesos de urbanización y concentración de población en la capital, en conjunto con una demanda de mano de obra de mayor nivel educativo y una disminución de la demanda de ocupación para los menores de 12 años debido a la prohibición legal, asignación familiar al jefe de familia por la asistencia de sus hijos a la escuela y sus debidos contralores (CIDE, 1965: 73).

Del análisis comparativo entre la oferta pública y privada se concluyó que el desarrollo que presentó la enseñanza privada se debe a la mayor oferta de servicios en relación a los brindados por el sistema público. Fundamentalmente en las capas medias, y sobre todo en la capital del país, existía un interés por escuelas que ofrezcan desde edades tempranas enseñanza de idiomas extranjeros, pero además por la necesidad de educación pre-escolar donde se evidenciaba un mayor desajuste entre la población montevideana y la oferta del servicio público. Los cambios en la estructura familiar (estructura familiar desaparecida, menor tiempo de contacto de los hijos con los

⁵ En 1963 el 9% de la matrícula de primaria superaba los 12 años. Si se consideran los alumnos con 12 años o más, la proporción se duplica.

⁶ Se destacó en el informe las desiguales percepciones que tienen las diferentes capas sociales sobre la función de la educación en el destino de sus hijos (CIDE, 1965: 52).

padres) sobre todo en la capital del país originó un gran déficit cultural y humano, y provocó una mayor demanda por servicios privados en edades tempranas.

También se planteó en esa época la insuficiente rentabilidad de la inversión en educación, es decir, la existencia de un alto costo de oportunidad a nivel terciario, evidenciándose bajos egresos en relación a los ingresos de dicho nivel.

Por último, otro aspecto que se destacaba era la falta de coordinación con otros sectores y el desarrollo de carreras que no iban de acuerdo a las necesidades del mercado laboral y, por tanto, la falta de una política educativa general.

4.3. Oferta en educación inicial y primaria

- **Cantidad de centros educativos**

La cantidad de centros educativos entre 1960 y 2011 aumentó un 11%. Se destaca el aumento de la oferta de centros públicos en la capital (29%) y el aumento de la oferta privada en el interior del país (60%). En una mirada de más largo plazo la cantidad total de escuelas comunes ha presentado un sostenido crecimiento.

Es necesario precisar que la oferta de centros educativos públicos en el ámbito rural tuvo en los últimos 50 años un descenso del 11%. En 2012 el universo de escuelas rurales públicas es de 1.128 centros. Además de la menor oferta, existe una reconfiguración de las escuelas rurales en lo que refiere al tamaño de los centros. Mientras en 1960 el 43% de las escuelas rurales tenían menos de 30 alumnos, en 2012 este universo de escuelas se duplica (82,5%). Además, se destaca que en 2012 el 22% de ellas (246 escuelas) son “microescuelas”, definidas como escuelas con menos de 5 alumnos. Estos últimos aspectos mencionados ponen de manifiesto una nueva realidad en el ámbito rural en materia de infraestructura, lo que obedece a los flujos que ha presentado la población en dicho ámbito.

Cuadro 4.1. Número de escuelas comunes públicas y privadas, según región.

Años 1960 y 2011

	Total país	Total Montevideo	Montevideo público	Montevideo privado	Total interior	Interior público	Interior privado
1960	2.162	369	193	176	1.793	1.687	106
2011	2.398	417	249	168	1.981	1.811	170
Variación	11%	13%	29%	-5%	10%	7%	60%

Fuente: Informe sobre el estado de la educación en el Uruguay de la CIDE y Anuario Estadístico de Educación del MEC 2011.

- **Grupos y tamaño medio del grupo**

Desde los 60 hasta la actualidad hubo una reducción continua del tamaño medio del grupo en las escuelas urbanas públicas. En los sesenta la explicación de por qué el tamaño medio de los grupos presentaba una reducción venía dado por la tendencia creciente que presentaba el número de grupos en las escuelas públicas urbanas, lo cual implicó un abatimiento positivo del promedio de alumnos por grupo. En cambio, la

reducción reciente que se viene constando se debe a la conjunción de tres fenómenos: reducción del tamaño de las cohortes que ingresan al sistema (entre 1996 y 2012 hubo aproximadamente 12.000 nacimientos menos en Uruguay), emigración del alumnado del sistema público al sistema privado y disminución de la tasa de repetición (aspecto que se analizará más adelante). En otras palabras, hoy en día entran menos alumnos al sistema público por la disminución de los nacimientos o porque optan por el sistema de educación privada y a su vez demoran menos tiempo (medido en años) en transitar los seis grados de primaria.

Cuadro 4.2. Grupos y promedio de alumnos por grupo en escuelas públicas urbanas

	Grupos	Promedio de alumnos
1960	2.002	35
2011	10.871	24
2011 (quintil 1)		23
2011 (quintil 5)		25

Fuente: Informe sobre el estado de la educación en el Uruguay de la CIDE y Monitor Educativo de Enseñanza Primaria.

- **Personal docente y la valoración de los educadores en la sociedad**

Entre 1960 y 2011 el personal docente aumentó un 163% y en mayor medida la participación del sector privado (27% en 2011 frente al 21% en 1960), lo cual es consistente con la expansión de centros educativos y matrícula privada (ver evolución del personal docente presentado en el gráfico 3.6).

En lo que refiere a las remuneraciones del personal docente se observa el deterioro en términos comparados de los maestros del sector público, mientras un maestro grado 1 con 20 horas a cargo en 1963 era remunerado con 15.165 pesos en valores de 2010, en 2012 el mismo maestro gana un 12% menos que en la época de la CIDE en términos reales.

Cuadro 4.3. Salario nominal maestro grado 1, 20 horas (precios constantes de diciembre 2010)

	Salario nominal maestro grado 1, 20 horas
1963	15.165
2012	13.290

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la ANEP, INE.

A modo de contextualizar la valoración económica de los docentes en la sociedad, una aproximación se puede construir a través de la comparación de los salarios respecto al PIB per cápita. Para ello se cuenta con información del salario de un maestro grado 1 con 20 horas para los años 1960, 1975, 1989 y 2011, y al compararse con el PIB per cápita en estos años se observa cómo en 1960 los salarios de los maestros recién egresados se ubicaba por encima del producto per cápita, y dicha brecha se va

reduciendo en el tiempo. Es decir, en los años sesenta el maestro percibía una remuneración que era mejor al del promedio de la economía, lo cual lo ubicaba en una situación privilegiada; posición que se fue desvaneciendo en las décadas siguientes bajo el mismo indicador. Los salarios de los maestros no acompañaron el ritmo de la economía medida con el indicador del PIB por habitante (ver cuadro 4.4.)

Cuadro 4.4. PIB per cápita, salario de maestro y brecha. Uruguay 1960, 1975, 1989 y 2011

	Salario maestro grado 1 (20 horas)	Salario maestro grado 1 (20 horas anualizado)	PIB per cápita anual	Brecha
1960	490	5.880	5.352	1,10
1975	179.452	2.153.424	2.914.184	0,74
1989	83.436	1.001.232	1.722.537	0,58
2011	13.351	160.212	267.816	0,60

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del IECON, ANEP.

Nota: los valores están expresados en la moneda correspondiente a cada año.

Por otro lado, una forma de dimensionar las remuneraciones de la enseñanza en el contexto histórico es a través de la comparación con los laudos de los Consejos de Salarios. De acuerdo a la información disponible de laudos por tipos de ocupación recabada por Castro y otros (2011) para el año 1951, en el caso de "Enseñanza" el laudo del personal directivo y profesionales (donde se ubican a los maestros y profesores) era de 430 pesos por mes (precios corrientes de dicho año). Este laudo de los trabajadores más calificados de la enseñanza se ubica por encima de servicios sociales y salud, instituciones gremiales, culturales y deportivas, construcción e incluso la banca.

Cuadro 4.5. Laudos promedio por consejo de salarios en 1951 (en valores corrientes)

	Servicios sociales y salud	Enseñanza	Institutos gremiales, culturales y deportivos	Construcción	Talleres mecánicos y similares	Banca
	05/51	03/51	09/51	12/51	12/51	prom-51
Personal directivo y profesionales	316	430	395	381	433	385
Técnicos y profesionales de nivel medio	233	363	348	337	187	435,9
Empleados de oficina	168	180	196	236	418	187,9
Trabajadores de los servicios y vendedores de comercio y mercados					157	
Oficiales, operarios y artesanos de artes mecánicas. Operadores y montadores de instalaciones y máquinas	183	197	238	251	307	
Trabajadores semicalificados	161		254	232	106	
Trabajadores no calificados	137	137	149	187	88	137,3
Aprendices	135	60		120	59	75

Fuente: elaboración propia a partir de Castro y otros (2011).

Por el contrario, si se analiza la realidad actual en base a los consejos de salarios, y a los efectos de ilustrar con algunas categorías la comparación de los salarios docentes

privados,⁷ se identifica que los salarios de quienes imparten tareas de enseñanza perciben valores de mercado muy cercanos o por debajo de ocupaciones de nivel inferior (técnicos y profesionales medios como auxiliares contables, secretarías, bibliotecario) y muy alejados de niveles de otros profesionales (igual nivel de ocupación que los docentes titulados) como los químicos (a modo de ilustración ver cuadro 4.6.). Esto da cuenta, junto con el cálculo presentado en el cuadro 4.4, de la valorización económica menos privilegiada de los profesionales de la enseñanza en el país.

Cuadro 4.6. Laudos mensualizados por consejos de salarios sector privado, en valores corrientes enero 2013

	Laudos
Maestro inicial, común y secretario	19.620
Profesor bachillerato	20.655
Profesor universitario	20.655
Químico analista en grupo Industria farmacéutica	32.629
Auxiliar en grupo Banco	30.591
Auxiliar contable en grupo Despachantes de aduana	25.082
Secretaria en grupo Administración de centros comerciales	25.200
Técnico en grupo Informática	17.380
Bibliotecario en grupo Entidades sociales y gremiales	17.547
Trabajador doméstico	9.544

Fuente: Consejo de salarios (www.mtss.gub.uy)

Nota: los salarios docentes se mensualizaron debido a que los laudos eran por hora mensual, se prorrataron a un total de 44 horas de trabajo semanales.

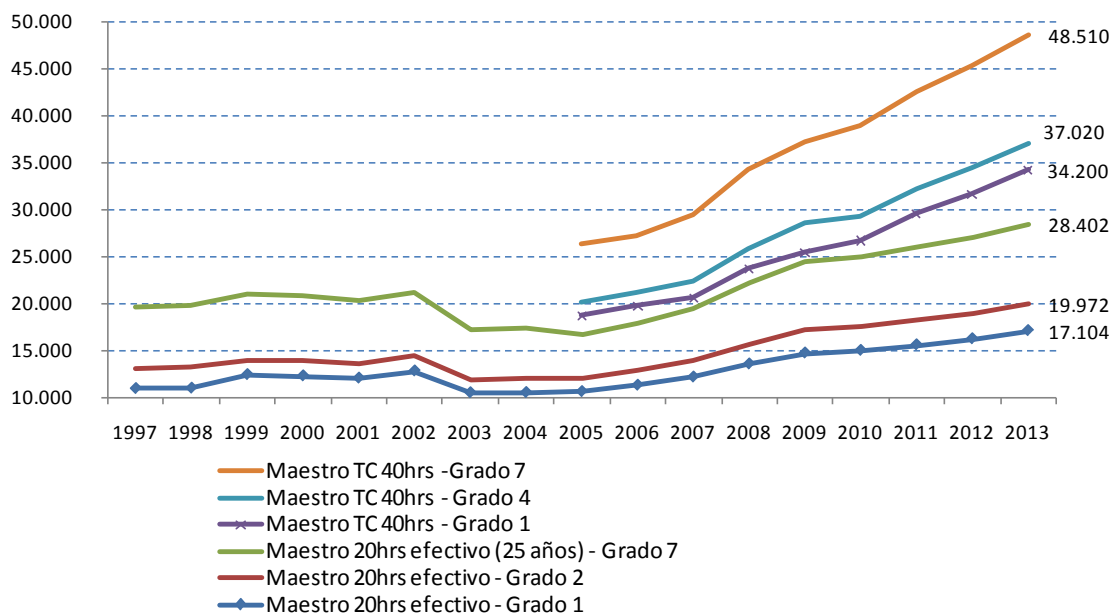
En suma, los indicadores presentados convergen en demostrar el deterioro en las últimas décadas de la valorización económica de los trabajadores vinculados a la enseñanza. Aunque la política salarial en los últimos años ha logrado frenar esta tendencia, los salarios para los recién egresados se encuentran muy alejados de los de los años de la CIDE.

Por otro lado, complementando con un análisis de más corto plazo, la política salarial muestra un fuerte incremento en general, fundamentalmente de las categorías asociadas a las escuelas de tiempo completo en relación a los maestros de escuelas comunes. Mientras el salario docente de un maestro con 40 horas grado 1 en tiempo completo creció en términos reales en forma acumulada un 82,7% entre 2005 y 2012, en el caso de un maestro con 20 horas grado 1 en escuelas comunes dicho crecimiento fue de 61%. Esta evolución salarial más favorable para las escuelas de tiempo completo en los maestros de grado 1 se explica por lo acordado entre el Ministerio de Economía y ANEP y lo convenido entre la ANEP y la Coordinadora de los Sindicatos de la Enseñanza del Uruguay (ANEP, 2012a). La equiparación de los salarios entre los maestros grado 1 de tiempo completo y los maestros de 20 horas con dos grupos a cargo se alcanzó a partir de enero de 2013.

⁷ Este ejercicio se decidió simplificarlo a algunas categorías, y podría quedar para una próxima etapa llevar adelante un trabajo exhaustivo de comparación salarial.

Gráfica 4.1

Evolución de los salarios docentes nominales de categorías seleccionadas a valores constantes de 2013



Fuente: Anuario Estadístico 2013, ANEP. Evolución de la asignación y distribución presupuestal 1985-2013

La manera en que el sistema educativo público uruguayo determina el grado del maestro, y por tanto su nivel de remuneración, es según los años de antigüedad en el cargo. La siguiente tabla refleja la relación entre los años de antigüedad y el grado obtenido según escalafones, por tanto actualmente cada cinco años de antigüedad un maestro pasa de grado (el 7 es el máximo grado posible). El maestro al cumplir los 25 años de antigüedad obtiene una compensación del 20% de sueldo, al cumplir los 28 años de edad un 5% más y a los 32 años otro 5% de compensación.⁸ Es necesario precisar que existen compensaciones según las categorías de las escuelas. Por ejemplo, los maestros de las escuelas del tipo aprender tienen compensaciones extras debido a la participación los días sábados tanto en cursos en la escuela que deben asistir como cursos del Proyecto de Apoyo a la Escuela Pública Uruguaya (PAEPU).

⁸ En base a la entrevista realizada a la Coordinadora del Plan Ceibal - CEIP, maestra inspectora Yolanda Delgado. Circular 577-02.

Cuadro 4.7. Años de antigüedad correspondientes a cada grado

		Años de antigüedad			
Grado	1°	1	2	3	4
	2°	5	6	7	8
	3°	9	10	11	12
	4°	13	14	15	16
	5°	17	18	19	20
	6°	21	22	23	24
	7°	25	26	27	28
		29	30	31	32

De modo de conectar estos salarios unitarios con la cantidad de maestros que perciben dichos salarios, una forma directa sería a través de la estimación de un salario promedio de un maestro en Uruguay, para lo que se debería contar con información de cantidad de maestros según la categoría de escuela y años de antigüedad. Como no se halla disponible la información de cantidad de maestros según categoría de escuela nos aproximamos a través de la estimación de la cantidad de grupos en escuelas urbanas, ya que la cantidad de grupos por categoría de escuela tampoco se halla disponible al momento. La estimación fue realizada a partir de la división de la matrícula de 1° a 6° y del tamaño de grupo promedio (alumnos por maestros de 1° a 6°). De esa manera obtenemos una proxy de la cantidad de maestros por categoría de escuela si suponemos un maestro por grupo.

Cuadro 4.8. Alumnos por maestro, matrícula y cantidad de grupos en escuelas urbanas (2010)

	Alumnos por maestros de 1° a 6°	Matrícula 1° a 6°	Estimación cantidad de grupos	
Urbana común	24,6	111.705	4.541	42%
CSCC-Aprender	23,8	83.772	3.520	33%
Tiempo completo	23,5	25.660	1.092	10%
Práctica	25,4	40.279	1.586	15%
Total	24	261.416	10.739	100%

Fuente: Monitor Educativo de Enseñanza Primaria.

De la estimación realizada resulta que en 2010 las escuelas de tiempo completo contemplan aproximadamente el 10% del cuerpo docente urbano del país, el 42% se concentra en escuelas urbanas comunes, el 33% en escuelas aprender y el 15% restante en escuelas de práctica.

Se evidencia una mayor incidencia de personal docente con más antigüedad en las escuelas de tiempo completo si se compara con el total nacional. El 43,5% del total de maestros en escuelas de tiempo completo presenta una antigüedad de 20 años o más versus 25% para el total nacional.

Por el contrario, los docentes más jóvenes participan en mayor medida en las escuelas urbanas comunes. El 24,5% de los maestros de esta categoría de escuela tienen 4 años o menos de antigüedad.

Cuadro 4.9. Antigüedad en la docencia (en % del total de docentes)

	% de docentes
Docentes con menos de 5 años de antigüedad total nacional	19,6
Docentes con menos de 5 años de antigüedad escuelas TC	9,8
Docentes con 20 años o más de antigüedad total nacional	25,0
Docentes con 20 años o más de antigüedad escuelas TC	43,5
Docentes con menos de 1 año de antigüedad total nacional	7,1
Docentes con menos de 1 año de antigüedad escuelas TC	3,5
Docentes con menos de 4 años de antigüedad escuelas UC	24,5

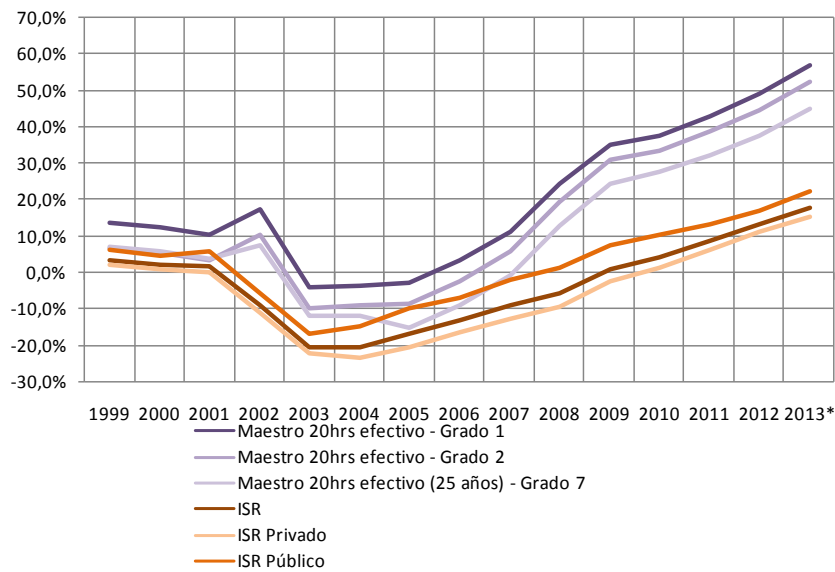
Fuente: Monitor Educativo de Enseñanza Primaria 2012.

Por tanto, surge que del total de maestros que trabajan en escuelas de tiempo completo (un 10% del total nacional), algo más del 43% cuenta con más de 20 años de antigüedad como docente y se los ubicaría en el grupo de docentes que perciben salarios nominales entre 37.020 y 48.510 pesos uruguayos de 2013. Es decir, es baja la proporción de maestros que se ubican en esos umbrales. Para el total nacional solo uno de cada cuatro docentes presenta una antigüedad mayor a 20 años, y por tanto concluimos que la mayor parte del cuerpo docente se ubica en salarios nominales inferiores a 28.000 pesos uruguayos por 20 horas efectivas. Esto puede conllevar al multiempleo y a duplicar las jornadas laborales trabajando en dos escuelas a contra turno.

Si se observa la siguiente gráfica, al analizar evolución (y no niveles) se refleja el crecimiento real de los salarios docentes públicos por encima del promedio de los salarios de las diferentes ramas de actividad tanto públicas como privadas medida a través del Índice de Salario Real calculado por el Instituto Nacional de Estadísticas. No obstante, sería interesante analizar, más allá de la evolución real, los salarios que reciben los maestros en relación a otros trabajadores calificados y no calificados. Específicamente parece oportuno comparar el salario de un maestro con otros salarios a igual nivel de escolaridad, de forma de ver cómo el mercado de trabajo valoriza la tarea docente. Un intento de ello (aunque muy simplificado) se realizó al comparar laudos por consejos de salarios, sin embargo, merecería ser estudiado en profundidad en una próxima etapa.

Gráfica 4.2

Tasa de crecimiento real acumulativa anual desde 1998

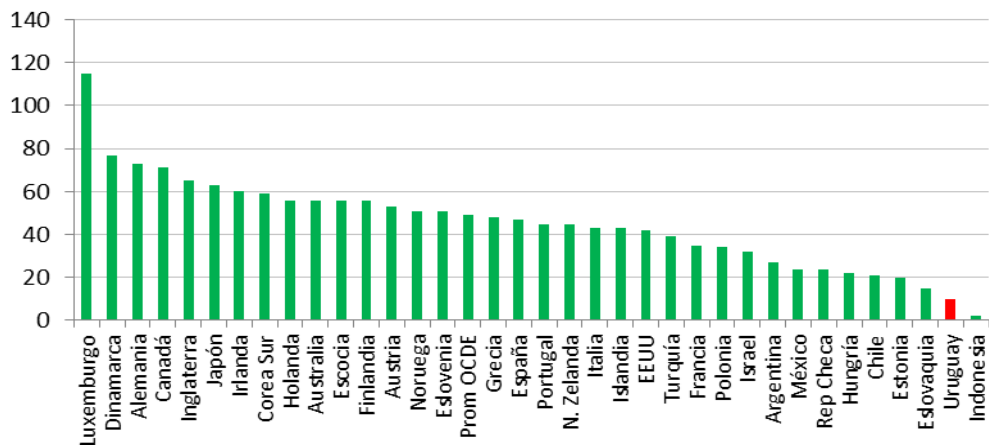


Fuente: elaboración propia a partir de datos de Anuario Estadístico 2013, ANEP y datos INE.

El análisis también se enriquece cuando se realizan comparaciones internacionales. Para ello se cuenta con información de la OCDE de los salarios por hora de maestros en educación primaria pública para varios países, y a partir de estimaciones propias para el caso de Uruguay empleando el salario de un docente grado 4 convertido a dólares usando Paridad de Poderes Adquisitivo (PPA) del año 2011. Esto demuestra que en términos comparados, las remuneraciones docentes en Uruguay están muy por debajo de los países de la región y de los países más desarrollados.

Gráfica 4.3

Salarios por hora de maestros en educación primaria pública a los 15 años de experiencia, circa 2011 (en dólares equivalente convertidos usando PPA)



Fuente: para todos los países exc. Uruguay OCDE, para Uruguay elaboración propia en base a ANEP y Banco Mundial

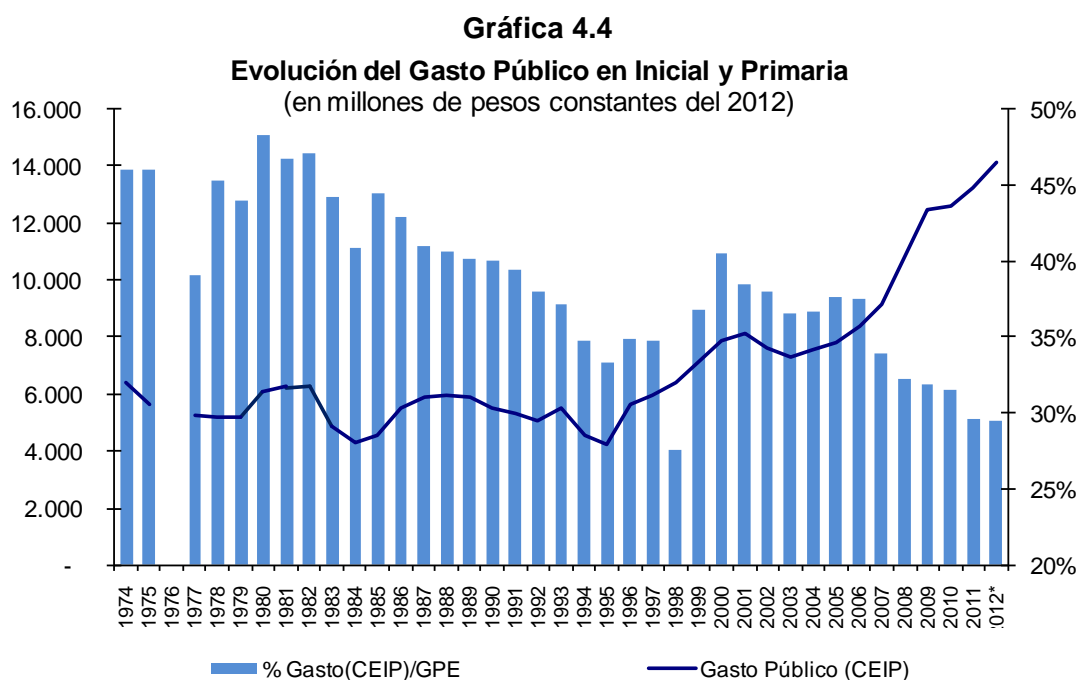
- **Recursos asignados**

En 1968 el gasto público en educación inicial y primaria era de 6.114 millones de pesos del 2012, mientras que en 2011 los fondos destinados a este nivel fueron de

13.192 millones de pesos del 2012. Esto implica un crecimiento de 116% en términos reales en dicho período, mientras que si se compara la matrícula en educación inicial y primaria en ese período la variación es mucho menor: en 2011 se registra un 13,8% más de niños matriculados.

Es necesario precisar que el cálculo del crecimiento en términos reales del gasto público en educación fue realizado considerando como deflactor el índice de precios al consumo (IPC). Esto es una limitación metodológica, ya que lo adecuado sería contar con la información del gasto desagregado por su distribución funcional (remuneraciones, gasto de funcionamiento e inversiones) y poder deflactor cada componente por índices más representativos de la evolución de los precios de dicho componente (índice medio de salario, índice de precios al consumo e índice de costo de la construcción).⁹

Como refleja la gráfica 4.4 que se presenta a continuación, si bien el gasto público en educación inicial y primaria ha presentado un crecimiento sostenido desde 2003, representa una parte cada vez menor del gasto público en educación.



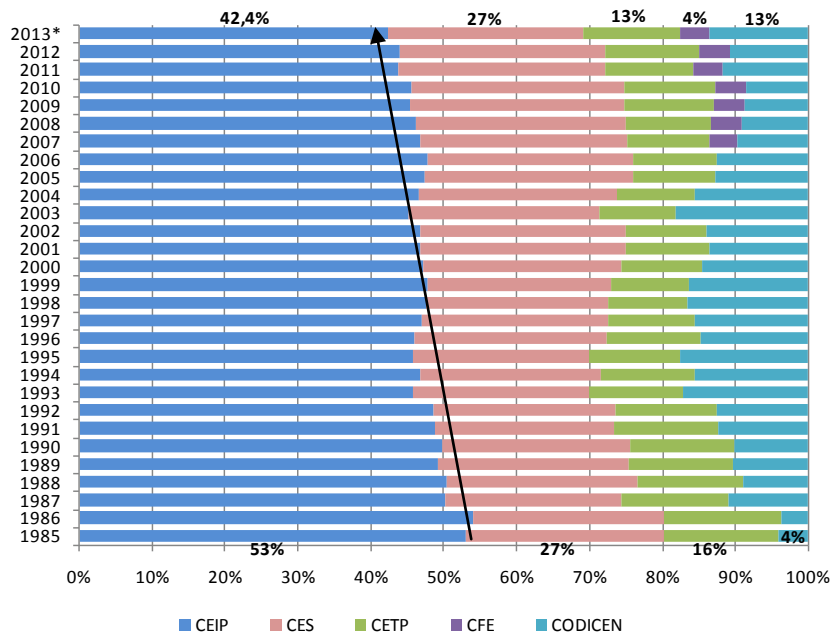
Fuente: Elaboración propia en base a datos del IECON desde 1974 a 2008, y en base a datos 2008-2012 fuente CGN-MEF.

Esta caída de la participación se evidencia también en una reducción del peso del Consejo de Educación Inicial y Primaria (CEIP) en el presupuesto total de la ANEP. Entre 1985 y 2013 la caída del CEIP ha sido de 11 puntos porcentuales en el presupuesto total.

⁹ Ver Cuadro A.1 y Gráfico A.1 del Anexo Estadístico de forma de visualizar los diferentes comportamientos en el tiempo de los índices.

Gráfica 4.5

Participación de la ejecución del presupuesto por Consejo en el total de ANEP

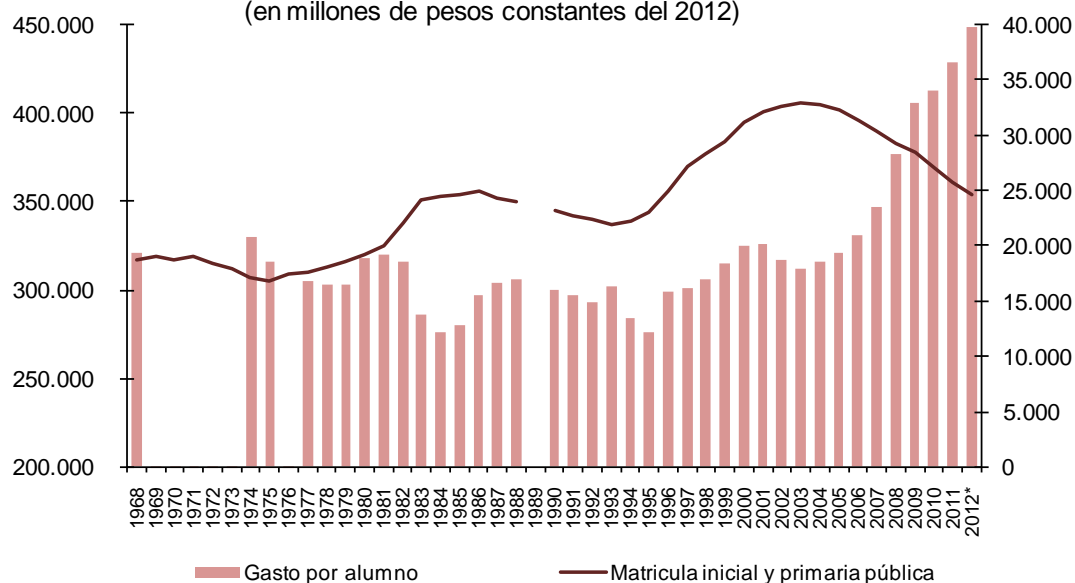


Por tanto, dado las últimas tendencias que se vienen registrando en materia del descenso de la matrícula y del aumento sostenido del gasto público en educación inicial y primaria, el gasto por alumno en la última década ha crecido un 81%. Sin duda, el contexto actual es muy diferente al contexto del informe de la CIDE, mientras en 1968 el gasto por alumno era de 19.283 pesos, en 2011 ascendió a 36.573 pesos del 2012, lo cual significa un aumento del 90% en términos reales.

La disminución de la matrícula también trae aparejados la disminución del tamaño de grupo y mayores recursos disponibles por alumno. Esto refiere a la “ventana de oportunidades” para los próximos años que estaría enfrentando el sistema educativo, entendida esta como la posibilidad de que aumenten los niveles de egreso, consecuencia de la menor demanda de ingreso al sistema educativo debido a la reducción de la natalidad registrada (De Armas, 2010).

Gráfica 4.6

Evolución del Gasto por Alumno
(en millones de pesos constantes del 2012)



*Para el cálculo en 2012 se debió imputar la matrícula de educación especial con el mismo valor de la matrícula de 2011 al no disponer del dato

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Nahum, Anuarios estadísticos MEC para datos de matrícula y datos IECON y GCN-MEF en datos de Gasto.

4.4. Demanda en educación inicial y primaria

- **Cobertura**

La cobertura del sistema educativo en sus diferentes niveles (inicial y primaria) contribuye a dimensionar la potencial expansión que podría tener la demanda del servicio. Los niveles de cobertura del sistema educativo en edades tempranas (4 y 5 años) han aumentado considerablemente en estos últimos 50 años. Cabe destacar que a partir de la Ley 18.437 del año 2009 se establece la obligatoriedad de asistir al sistema en estos años. Mientras que en 1963 1 de cada 3 niños con 5 años estaba atendido por los servicios educativos, actualmente estamos en una cobertura casi universal en 4 años y una cobertura universal en 5 años. En lo que refiere a la educación primaria, la cobertura para los años sesenta había aumentado considerablemente, con algún déficit en el primer grado, básicamente por ingresos tardíos, que alcanzaba en 1963 el 80,5%. Actualmente y desde varios años la cobertura en educación primaria ha sido universal, por tanto, las preocupaciones actuales se enfocan en las altas tasas de repetición y otros indicadores relativos a la continuidad de los procesos educativos como, por ejemplo, la asistencia insuficiente, el abandono intermitente y otros aspectos vinculados la calidad de los aprendizajes. Estos últimos se analizarán en el capítulo 5.

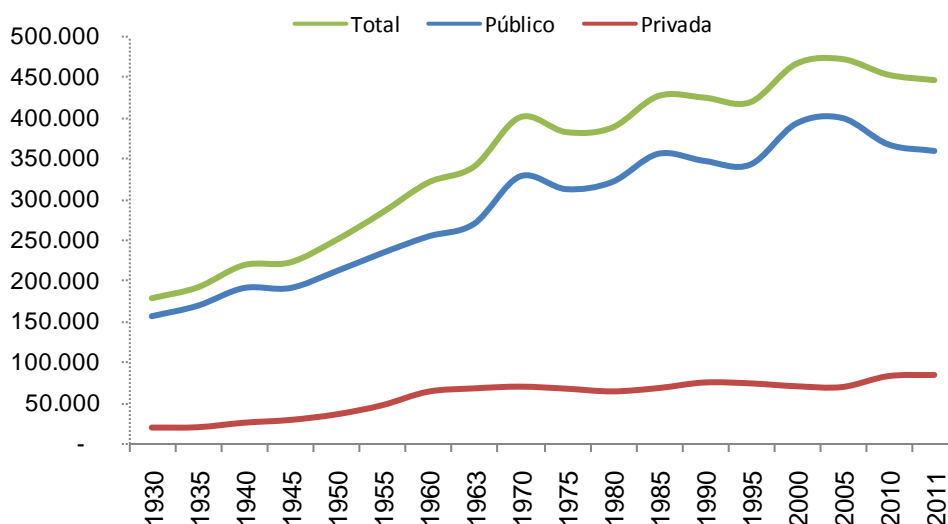
- **Matrícula de la educación inicial y primaria**

El Estado continúa prestando la parte más importante del servicio de educación primaria e inicial, atendiendo en 2011 algo más del 80% de la matrícula total de educación inicial y primaria. Existen diferencias en la evolución reciente que presentaba la matrícula en el diagnóstico realizado por la CIDE y la situación actual.

Según lo refleja el siguiente gráfico, en los sesenta la matrícula presentaba un aumento sostenido, producto de la mayor cobertura que venía logrando el sistema educativo. En cambio, en los últimos años, y como ya se mencionara anteriormente, la matrícula viene presentando una tendencia a la baja explicada fundamentalmente por la caída en los nacimientos que se viene registrando a partir de 1996.

Gráfica 4.7

Evolución quinquenal de la matrícula en educación inicial y primaria pública y privada, 1930-2011



Fuente: Informe sobre el Estado de la educación en el Uruguay, CIDE y Anuarios estadísticos del INE y del MEC.

Por otro lado, los cambios demográficos que ya se enunciaban en el informe de la CIDE continuaron profundizándose provocando una disminución sostenida de la demanda en el ámbito rural e incrementándose en las escuelas urbanas del interior.

Los movimientos migratorios internos que viene presentando el país son bien interesantes de plasmar a la hora de pensar soluciones en materia educativa o de proponer ajustes en la oferta educativa. En el conteo de población y hogares realizado por el Instituto Nacional de Estadística en 2004 la población rural de Uruguay representaba el 8,2% de la población total del país, mientras que el Censo de 2011 el 5,3%.¹⁰

4.5. Resultados en educación inicial y primaria

- **Nivel de instrucción de la población**

El país ha logrado en estos 50 años mayores niveles de instrucción de su población. En 1963 el 15% de la población de 30 años o más de edad (considerando a este grupo etario como los que integran los padres de escolares) carecía de instrucción y menos del 40% de la población adulta llegó a terminar la primaria. En 2011, si consideramos

¹⁰ Es necesario precisar que en el censo 2011 hubo una nueva definición de áreas rurales que puede estar afectando el resultado de la población rural estimada.

la población con 25 y más años de edad, menos del 1% de la población no tiene instrucción y poco más del 87% de la población adulta llegó a terminar la primaria. Por otro lado, mientras en el año 1963 menos del 4% llegaba a matricularse en estudios terciarios, en 2011 dicho universo ascendió al 18,6% (4,6 veces más).

- **Analfabetismo**

Si bien en 1963 existía un 9,7% de personas analfabetas, en el diagnóstico ya se visualizaba que era un problema en vías de solución. En 2011 la tasa se ubicó en 1,6% y se prevé que siga disminuyendo por la renovación natural de la población, ya que el analfabetismo que se presenta en la actualidad está concentrado en las personas de 65 y más años de edad.

- **Repetición**

Si bien los avances de este indicador han sido sustanciales, como lo representa el siguiente gráfico, aún persisten problemas viejos. En la época de la CIDE ya estaba el diagnóstico de que la estratificación social incidía fuertemente en el rendimiento escolar, presentando el serio problema de equidad de oportunidades. Estos problemas aún no se han resuelto: la estructura de la repetición se ve fuertemente asociada a niños de sectores sociales más desfavorecidos. En 2012 la tasa de repetición de 1° a 6° para el primer quintil asciende a 9,1, en tanto en el quinto quintil desciende 6 puntos porcentuales.

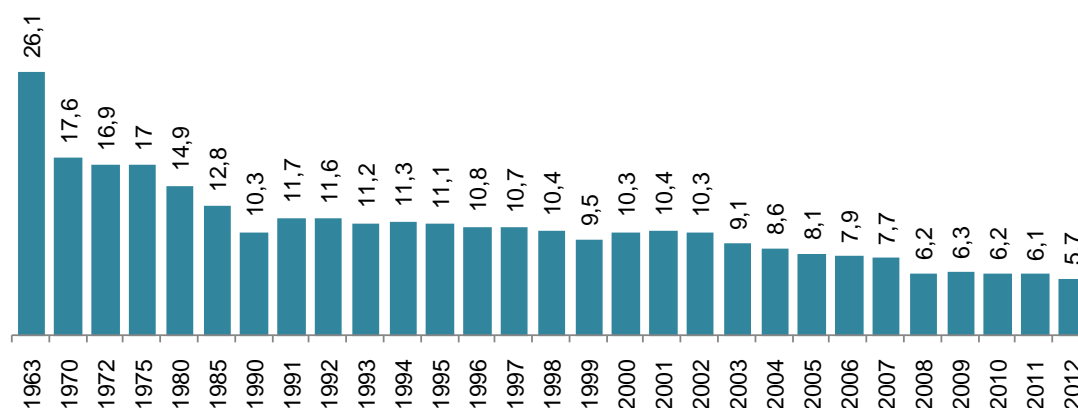
Cuadro 4.10. Tasa de repetición en escuelas públicas según quintiles

	Tasa de repetición
Quintil 1	9,1
Quintil 2	7,1
Quintil 3	5,2
Quintil 4	4,7
Quintil 5	3,0

Fuente: Monitor Educativo de Enseñanza Primaria.

Gráfica 4.8

Evolución de la tasa de repetición de 1° a 6°, en escuelas públicas urbanas



Fuente: Observatorio UNICEF, 2012.

Además, siguen persistiendo mayores índices de repetición en los primeros grados de primaria: en 2012, primer grado presenta una tasa de repetición de 13,7%, mientras que en sexto grado el indicador se sitúa en 1,6%. Este patrón ya se evidenciaba en el informe de la CIDE: las tasas de repetición eran del 41,4% y 21,7%, e inclusive se observaba que cuando el niño ingresaba tardíamente al sistema la repetición en primer grado llegaba a ser el doble.

Cuadro 4.11. Tasa de repetición en escuelas públicas por grado escolar

	1963	2012
1	41,4	13,7
2	25,7	7,1
3	23,2	4,9
4	20,2	3,8
5	16,7	2,8
6	21,7	1,6

Fuente: Monitor Educativo de Enseñanza Primaria.

Existen varios estudios que han demostrado la incidencia que tienen los antecedentes escolares (como, por ejemplo, el suceso de repetir en primaria) sobre la trayectoria futura.¹¹ Tal como lo expresa Filgueira y otros (2006) "i) la repetición en primer año de enseñanza primaria inicia un ciclo de 'extraedad' con consecuencias negativas de largo plazo sobre la trayectoria escolar, ii) que es más probable que los estudiantes vuelvan a tener instancias de repetición en años subsiguientes si repitieron en primero, y iii) que la extraedad al final del ciclo primario crece y se acumula en los alumnos de origen social más bajo dando lugar a uno de los efectos inequitativos de mayor importancia".

¹¹ El estudio de Gelber (2006) analiza la incidencia que tienen los antecedentes escolares en la probabilidad de que el estudiante deserte del sistema educativo, evidenciando que en los estudiantes de sectores socioculturales más desfavorecidos el rezago conduce a una reducción de las expectativas de logro educativo.

A diferencia de lo que pasaba en 1963, cuando la chance de repetición en el ámbito urbano era de una en cinco y en el ámbito rural uno en tres, actualmente son más altas las probabilidades de repetición en las escuelas urbanas que en el ámbito rural.

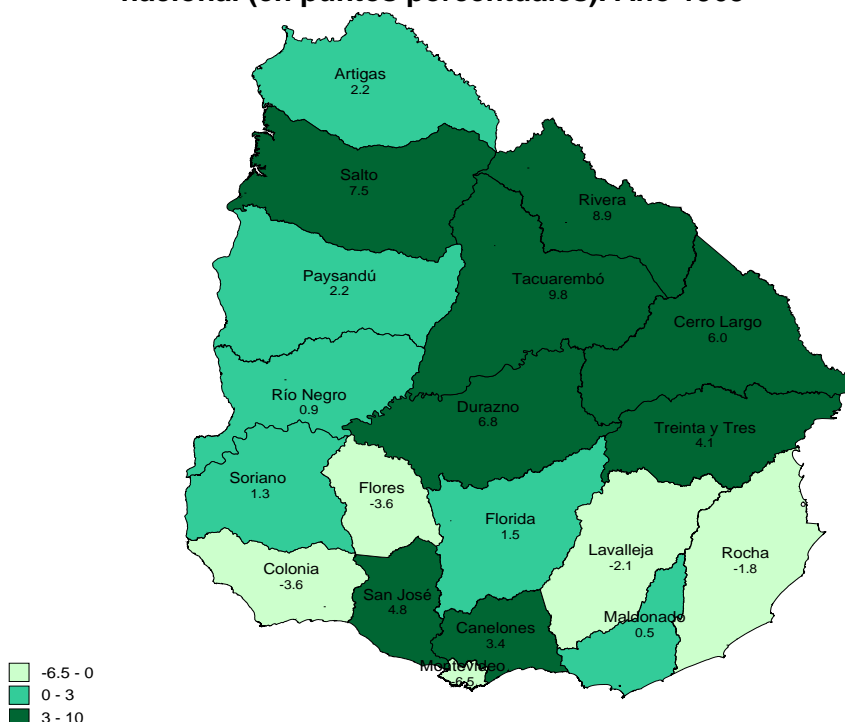
Cuadro 4.12. Tasa de repetición en escuelas públicas urbanas y rurales

	Urbanas	Rurales
1963	22,8	36,9
2012	5,7	4,1

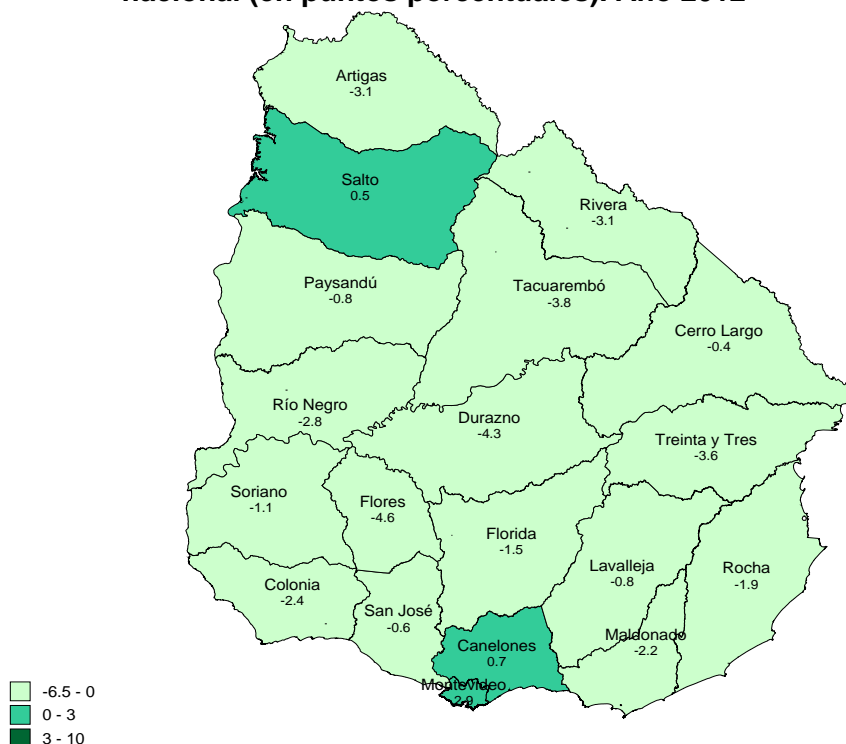
Fuente: Monitor Educativo de Enseñanza Primaria.

Cuando se observa el comportamiento que viene teniendo este indicador en el mediano plazo se observa que desde los 90, cuando la incidencia de la repetición en el interior y en Montevideo era de la misma intensidad, las escuelas del interior han logrado reducir de manera más significativa la tasa de repetición total. Al 2012, Montevideo está casi 3 puntos porcentuales por encima de la tasa de repetición media nacional, mientras que en 1963 era el departamento que presentaba la más baja tasa de repetición del país. A través de los mapas se visualiza cómo han disminuido las tasas de repetición en los departamentos del interior. Excepto Salto y Canelones, en 2012 todos los restantes departamentos presentan tasas de repetición por debajo de la media nacional.

Mapa 1. Distancia de la tasa de repetición del departamento respecto a la media nacional (en puntos porcentuales). Año 1963



Mapa 2. Distancia de la tasa de repetición del departamento respecto a la media nacional (en puntos porcentuales). Año 2012



A este comportamiento de más largo plazo se suma la dinámica reciente que constata la ampliación de la brecha entre Montevideo y el interior, con excepción del último registro disponible de 2012, cuando la tasa de repetición de Montevideo disminuye y de esa manera rompe la tendencia que venía presentando en los últimos 3 años (ANEP, 2012b: 8).

4.6. Acciones y metas propuestas por la CIDE y seguimiento de sus cumplimientos

El informe de la CIDE planteaba objetivos generales en materia de educación y, además, señalaba que estos tenían una vinculación cada vez más estrecha con la economía del país (ver ítem 1.2). Para alcanzar dichos objetivos se trazaron metas que se reflejan en el cuadro 4.13 y algunas otras que por no tener información disponible para constatar su cumplimiento no se incluyeron en el presente cuadro, pero que están desarrolladas en el ítem 1.2 del presente estudio. Las metas planteadas por la CIDE tenían un horizonte temporal de cumplimiento de 10 años, pero dado que la información disponible no era abarcativa para visualizar su cumplimiento en ese período de tiempo, se decidió realizar el ejercicio de verificar al día de hoy el cumplimiento o el desvío que presenta cada meta.

Cuadro 4.13. Metas propuestas por la CIDE y su cumplimiento

Metas propuestas		Indicador	Año de referencia	Valor	Indicador	Año de referencia	Valor
1	Reducción de la tasa de repetición promedio de primaria en un 20% aproximadamente	Tasa de repetición en primaria pública	1963	26,1%	Tasa de repetición en primaria pública	2012	5,6%
2	Reducción de la relación alumnos/maestros a 30	Promedio de alumnos por grupo urbanas	1960	35	Tamaño medio del grupo (escuelas urbanas)	2012	23,5
3	Extensión de la enseñanza preescolar al 50% de los niños de las edades 4 y 5	Porcentaje de la matrícula en población (% de escolarización)	1963	29,6	Tasas brutas de escolarización de educación inicial (4 y 5 años)	2011	93
						2011	>100
4	Enseñanza de tiempo completo para el 20% del alumnado de las escuelas urbanas, a aplicarse prioritariamente en escuelas de bajo rendimiento				Cobertura de las escuelas de tiempo completo en escuelas urbanas	2012	12,10%
5	Extensión del período de clases a 200 días	Período de clases	1963	180 días	Período de clases	2013	180 días
6	Extensión del horario de clases en media hora diaria, lo que significa 22 días al año	Promedio de horas diarias	1963	3:45 horas	Promedio de horas diarias	Escuelas comunes	4 horas
						Escuelas rurales	5 horas
						Escuelas TC	7:30 horas
						Escuelas TE	7 horas
7	Entre 1965 y 1974 se destinasen un total de 303,2 millones de pesos año 1963 a la enseñanza en forma incremental , o sea, en total la enseñanza primaria requeriría para dicho período un total de 610,2 millones de pesos del año 1963; de modo de poder mantener y mejorar la situación actual y a su vez cumplir con todas las metas planteadas en el punto anterior	Gasto público en educación inicial y primaria (precios constantes de 1963)	1968	324	Gasto público en educación inicial y primaria (precios constantes de 1963)	2012	747
			1974	339			

Fuente CIDE (1965).

Del seguimiento de las acciones propuestas por la CIDE se destaca que las orientadas a prolongar el tiempo educativo no han sido alcanzadas cincuenta años después, en particular la extensión del período de clases a 200 días, la ampliación de la cobertura en las escuelas de tiempo completo al 20% de la matrícula urbana y la extensión del horario de clases. Salvo en las escuelas de tiempo completo y en las de tiempo extendido, el horario de clases de las escuelas solo ha aumentado en quince minutos y no en media hora como la meta de la CIDE lo trazaba.

4.7. Conclusiones

El presente capítulo contrasta el diagnóstico realizado por la CIDE versus la situación actual tratando de identificar si Uruguay enfrenta realidades nuevas en términos comparativos o son problemas viejos que ya se plasmaban en el trabajo realizado por

la CIDE. Luego de realizar el análisis de tipo cuantitativo, se puede responder afirmativamente: sí existen problemas viejos y sí existen realidades nuevas. Con una mirada de la educación como un servicio que se brinda a la población, el trabajo realizado permitió llegar a las siguientes reflexiones.

En lo que refiere a la oferta educativa, la cantidad de centros educativos se ha expandido atendiendo la expansión de la demanda; en particular se destaca el crecimiento que ha tenido la oferta privada en el interior del país, aumento que parece haber sido promovido por las carencias que ha presentado el sector público. Tradicionalmente en Uruguay, a diferencia de lo que pasa por ejemplo en el sector de la salud, la sociedad uruguaya tiene la cultura de asistir al sistema público educativo, principalmente en educación primaria, y la mayor demanda hacia el ámbito privado parece obedecer a priori a un comportamiento de expulsión desde el sector público más que un comportamiento de atracción desde el ámbito privado.

En un sector de actividad tan intensivo en mano de obra como es la educación, uno de los talones de Aquiles es el personal docente. La variable clave que incide en la calidad docente, aunque no la única, es el salario docente. En una mirada de largo plazo, se constata que si bien los niveles salariales de los maestros han mejorado en los últimos años en términos reales, no superan los niveles registrados en los años sesenta y setenta. Además, si se compara con los niveles salariales pagados internacionalmente, Uruguay se mantiene alejado en términos comparativos con los países de la OCDE e inclusive con países de la región (Argentina y Chile).

Una de las realidades nuevas encontradas refiere a la situación económica y financiera de la educación, la cual es considerablemente más favorable que en la época de la CIDE, tal cual lo reflejan los mayores recursos financieros por alumno con que cuenta el sistema público. Sin embargo, si bien hay mejoras en materia de resultados, como por ejemplo la reducción sostenida que viene presentando la tasa de repetición, parecería interesante profundizar en estudios sobre la eficiencia del gasto.

Otra de las realidades que no conformaban parte del diagnóstico realizado por la CIDE refiere a los resultados obtenidos según el ámbito geográfico. Mientras en 1963 las tasas de repetición en el ámbito rural eran muy superiores a las registradas en los ámbitos urbanos, en 2012 la situación es inversa.

En referencia a la cobertura del sistema, actualmente y desde varios años la cobertura en educación primaria ha universalizado su acceso, por tanto las preocupaciones se enfocan en las tasas de repetición y otros indicadores relativos a la continuidad de los procesos educativos como, por ejemplo, la asistencia insuficiente, el abandono intermitente y otros aspectos vinculados a la calidad de los aprendizajes.

Por otra parte, siguen existiendo problemas viejos. En la época de la CIDE ya estaba el diagnóstico de que la estratificación social incidía fuertemente en el rendimiento escolar, que presenta el serio problema de equidad de oportunidades porque el sistema educativo no logra asegurar la igualdad de posibilidades para todos aquellos que tienen la edad y las condiciones naturales para recibir enseñanza. Estos problemas aún no se han resuelto si se observa cómo la estructura de la repetición se ve fuertemente asociada a niños de sectores sociales más desfavorecidos.

En materia de resultados se evidencian mayores logros respecto a la década de los sesenta en lo que refiere a la disminución de la tasa de repetición y a los mayores niveles de instrucción básicos logrados por la población. No obstante, aún existen desafíos, ya que todavía son bajos los niveles de participación de la población en la educación terciaria, máxime si el país pretende realizar el salto cualitativo hacia la senda del desarrollo.

Por último, es bien interesante analizar cuál fue el camino seguido y el punto alcanzado por el sistema educativo 50 años después a partir de las metas trazadas por la CIDE. Con el objetivo de mejorar la calidad y la equidad en la educación primaria pública uno de los objetivos trazados en el informe fue reducir las tasas de repetición, que es un indicador de la calidad y eficiencia del sistema. Este indicador ha presentado notorios avances y ha superado los valores establecidos como meta por la CIDE. Otros indicadores de resultados sobre los cuales se establecieron metas que han sido alcanzadas son la reducción del tamaño medio del grupo y el aumento de la cobertura en educación inicial. Por tanto, las metas trazadas en lo que refiere a los indicadores de resultados han sido superadas 50 años después. Sin embargo, las metas que apuntaban a prolongar el tiempo educativo aún no han sido alcanzadas.

5. El estado de la educación primaria en el Uruguay del siglo XXI

5.1. Características actuales de la oferta del sistema

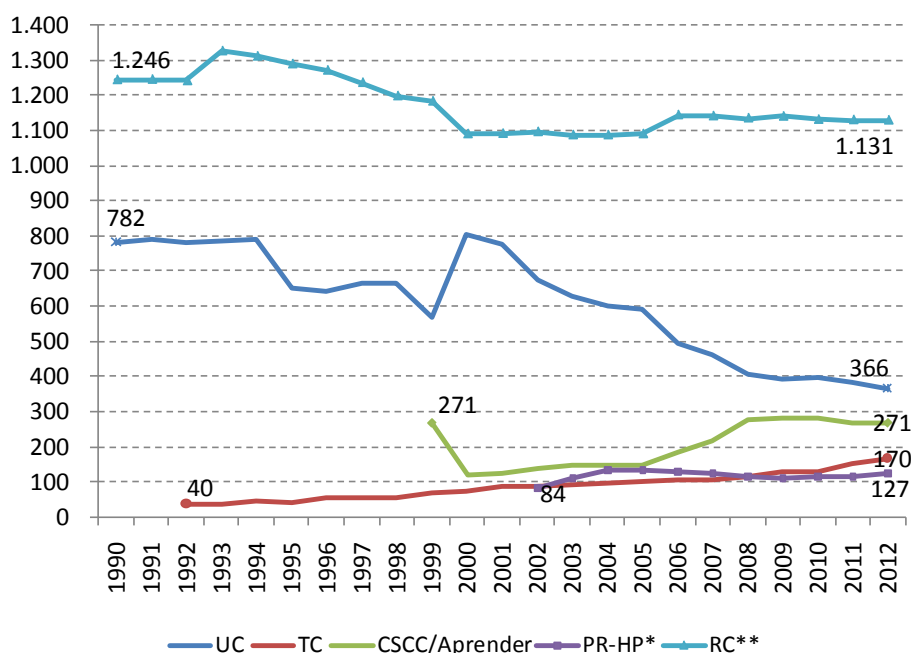
Contexto nacional

A lo largo de la década del 90 y a partir de los resultados de la evaluación nacional de aprendizajes de 1996 se dejó de manifiesto la alta asociación entre el origen socio-cultural de la matrícula y los logros educativos alcanzados. El país fue sufriendo un proceso de urbanización con un fuerte componente de marginalidad urbana que demandó a la educación un replanteo de los modelos existentes en las escuelas urbanas comunes (UC) frente a la nueva realidad social del alumnado, de manera de poder atender sus diferentes perfiles socioeconómicos. Por esos motivos, a principios de los noventa se comenzaron a diseñar e implementar nuevos modelos de escuelas:

- escuelas de requerimiento prioritario: estas escuelas tuvieron vigencia a partir de 1991 y luego fueron reformuladas con el Programa de Contexto Sociocultural Crítico (CEP, 2011)
- escuelas de tiempo completo (ETC): fueron creadas fundamentalmente para atender población de sectores urbanos con altos índices de pobreza. El modelo propuesto no solo abarcó la mayor extensión horaria, sino también presentó una nueva propuesta del modelo pedagógico e institucional de la escuela (ANEP, 1997:11)
- escuelas modelo de atención prioritaria en entornos con dificultades estructurales relativas (aprender): procura articular diversas acciones centradas en contextos de pobreza en una propuesta pedagógica e inclusiva (CEP, 2011)

Gráfica 5.1

Evolución del número de escuelas según categoría



Fuente: Anuarios Estadísticos, MEC

Es evidente el esfuerzo que ha realizado el sistema educativo en materia de diversificar la oferta en función de las nuevas demandas, disminuyendo drásticamente el peso del modelo tradicional escolar de tiempo simple (4 horas) en escuelas que ofrecen otros servicios de asistencia técnica para el desarrollo de un modelo integral. En varios modelos ha sido transversal la política de extender el horario pedagógico, ya sea en las escuelas de doble turno, de tiempo extendido, de tiempo completo, etc.

Según el presupuesto asignado y la planificación realizada para los próximos años se continuará profundizando este tipo de modalidad de escuelas en especial las de tiempo completo, que si bien estaba previsto que al 2014 se alcancen las 300 no se ha llegado, aunque está planificado que la cobertura de este tipo de escuelas sea cada vez mayor.

Esta línea parece razonable de continuar y profundizar en la próxima década debido a los cambios en los arreglos familiares que se vienen suscitando. El aumento de la conformación de hogares monoparentales en conjunto con el doble patrón de fecundidad que Uruguay presenta provoca que el sistema educativo público esté recibiendo en su gran mayoría a los niños provenientes de hogares más vulnerables. Estas son dimensiones que impactan en la alianza pedagógica entre los centros educativos y las familias. En cambio, los hogares de estratos socio-económico más elevados optan por e invierten más en educación privada. Esto pone de manifiesto la realidad de los bajos recursos propios en términos de capital cultural y socio-económico con los que cuentan los hogares de una gran parte del alumnado del sistema público.

Por tanto, el involucramiento de la familia en el proceso de aprendizaje de los niños en el horario extra-escolar resulta en muchas instancias insuficiente y en otros casos

inexistente, lo que debilita la alianza entre los maestros y las familias. Es entonces poco esperable que en los sectores menos favorecidos se trasladen los procesos de enseñanza de aprendizaje a los espacios familiares y a otros espacios externos al centro educativo. Este panorama social da lugar a reflexionar sobre las diferentes estrategias pedagógicas y el posible camino hacia la personalización de la educación.

Infraestructura

El sistema público educativo uruguayo contiene la mayor proporción de la matrícula, y tiene un despliegue edilicio bien importante y con una gran distribución y dispersión territorial. La Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) cuenta con 2.800 edificios dentro del territorio nacional, lo cual implica una gran complejidad en el mantenimiento de la infraestructura, que es un factor que contribuye a la calidad de la enseñanza en el sentido de que son “condiciones mínimas para la enseñanza y el aprendizaje” (ANEP, 2013). En enero de 2013 se hallaba en ejecución la construcción de 10 nuevas escuelas de tiempo completo y un número muy importante de ampliaciones de aulas, cocinas, espacios exteriores etc.

Además de la estructura edilicia, es importante destacar que desde 2007 a partir de la implementación del Plan Ceibal se ha dotado de infraestructura tecnológica a la educación primaria y media básica al brindar a cada alumno y maestro su propia laptop y se ha otorgado conexión a internet en todos los locales educativos públicos. Al 2011, el 92% de los centros de educación inicial y primaria tenían acceso a Internet brindada por el Plan Ceibal; quedaba un remanente de escuelas en las que por no tener acceso a la energía eléctrica no se había instalado aún la conectividad, pero a través de paneles solares estaba previsto brindar energía eléctrica y de esa forma poder conectar las escuelas (Plan Ceibal, 2012). Esta nueva configuración de infraestructura tecnológica brinda las bases para repensar y modificar las prácticas en el aula, pero sobre todo ha sido una gran transformación en lo que refiere a la gestión educativa. A partir de la implantación del Plan Ceibal se ha podido desarrollar un sistema de Gestión Unificada de Registros e Información para el CEIP (GURI). Este sistema significa ventajas sustanciales al permitir tener una base de datos de alumnos y maestros, la obtención de informes estadísticos a nivel nacional, así como un seguimiento y control de la obligatoriedad de la asistencia del alumno. También pretende reducir los tiempos insumidos en las tareas administrativas para que quede más tiempo destinado a las actividades pedagógicas.¹²

Existe otra gran línea de trabajo que ha sido posible desarrollar a partir de la infraestructura implementada por Ceibal, la cual refiere a las evaluaciones en línea realizadas por la ANEP. Al 2013 se han realizado más de 700.000 evaluaciones en 3°, 4°, 5° y 6°.

Por tanto, y más allá del grado de integración de la tecnología en la enseñanza y en las actividades de aprendizaje, la infraestructura tecnológica ha contribuido en mejorar la gestión educativa tanto desde el punto de vista administrativo como desde el punto de vista educativo, al poder evaluar y disponer de la información en tiempo real a

¹² Gurí, Sistema de gestión unificada de registros e información, https://guri.ceip.edu.uy/GURI_PROD/servlet/hlogin.

través de las evaluaciones en línea y de las demás plataformas educativas que ha desarrollado Ceibal.¹³

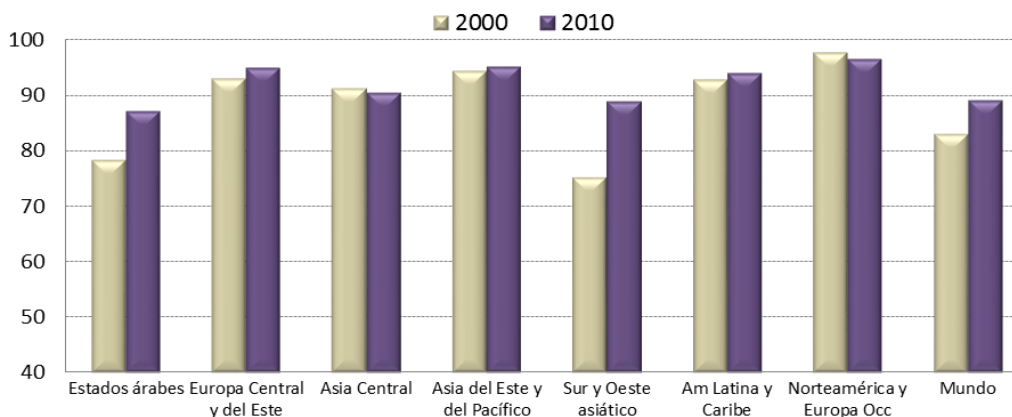
5.2. Características actuales de los resultados del sistema desde una perspectiva comparada

Contexto internacional y regional

▪ Cobertura y extraedad

Una de las dimensiones que importa analizar de los sistemas educativos refiere a su cobertura. En este caso la tasa neta de asistencia se calcula como el cociente de las personas que asisten en relación a las que deberían asistir a la educación primaria. A nivel de regiones, América Latina y el Caribe se encuentra mejor posicionada que los estados árabes, Asia Central y el Sur y Oeste asiático, y por el contrario está en peor situación que otros países de ingresos medios ubicados en Europa Central y del Este, Asia del Este y del Pacífico, y de países desarrollados pertenecientes a Norteamérica y Europa Occidental.

Gráfica 5.2
Tasa neta de asistencia a primaria, por regiones, 2000 y 2010
(en %)



Fuente: UNESCO

También hay información disponible a nivel de países, y según el subsistema de preprimaria y primaria. Se presentan los resultados para países de ingresos altos (Nueva Zelanda, Corea del Sur, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Noruega, Suecia, Reino Unido y Estados Unidos) y países de ingresos medios ubicados en América Latina (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Paraguay, Perú, Venezuela y Uruguay).

Tal como se ve en el cuadro, la tasa neta de asistencia a preprimaria en Uruguay en el año 2010 se ubica en niveles aceptables en la región, pero muy por debajo de los países más ricos. Sin embargo, para el caso de primaria los resultados de cobertura

¹³ Ceibal durante 2013 ha escalado el acceso a la Plataforma CREA (aula virtual) y la Plataforma Adaptativa en Matemática (PAM).

de Uruguay son casi universales, y con niveles similares a los hallados en los países más avanzados.

Por su parte, es importante observar los resultados hallados sobre la extraedad, ya que se puede considerar un indicador de la eficiencia escolar. En la medida en que los alumnos transiten por los distintos grados escolares sin rezago, esto le confiere mayor eficiencia al sistema educativo, ya que las personas egresarían al momento que les corresponde.

Para el año 2010 la asistencia de extraedad que se presenta para Uruguay alcanza valores altos en la región (12,13%), superando ampliamente a Argentina, Chile, Cuba y México). Además, estos valores son muy elevados en la comparación con países como Corea del Sur, Finlandia, Alemania, y Reino Unido, en los cuales la extraedad no alcanza al 2% de los alumnos matriculados.

Cuadro 5.1. Tasa neta de asistencia a preprimaria, primaria y extraedad, por países (2000 y 2010)

	Pre primaria		Primaria		Asistencia de extraedad	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Nueva Zelanda	84,3	92,0	98,8	99,3	0,7	s/d
Corea del Sur	s/d	s/d	s/d	s/d	1,4	1,6
Argentina	59,8	74,4	s/d	s/d	7,9	8,7
Brasil	46,9	s/d	91,7	s/d	52,5	s/d
Chile	s/d	81,3	s/d	94,4	s/d	7,9
Colombia	36,0	44,4	94,0	88,1	22,6	23,8
Costa Rica	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Cuba	92,9	91,0	96,5	99,2	4,5	2,8
Ecuador	55,7	78,1	98,0	s/d	13,6	10,0
México	66,4	84,4	97,3	97,9	8,5	5,3
Paraguay	27,7	32,6	97,4	83,6	21,6	13,5
Perú	58,7	78,1	97,6	95,4	19,9	11,5
Uruguay	s/d	77,7	s/d	99,5	s/d	12,1
Venezuela	44,4	70,1	87,5	92,5	11,9	10,2
Dinamarca	88,5	95,7	97,4	95,5	1,7	3,3
Finlandia	48,6	67,3	99,7	97,7	s/d	1,2
Francia	99,5	99,5	99,1	98,5	4,8	5,5
Alemania	s/d	s/d	99,2	97,7	2,4	1,4
Holanda	96,4	93,1	99,3	99,8	8,1	8,0
Noruega	76,1	98,9	99,7	99,1	s/d	s/d
Suecia	73,3	94,6	99,4	99,4	8,0	s/d
Reino Unido	76,0	77,7	100,0	99,5	s/d	1,2
Estados Unidos	55,4	63,7	96,1	94,6	4,8	6,1

Fuente: Unesco.

Nota: los datos para Uruguay no coinciden con los presentados por el Monitor Educativo de Enseñanza Primaria.

- **Abandono, asistencia insuficiente y repetición**

Otros indicadores que dan cuenta de la dimensión de la calidad educativa son el abandono, la asistencia insuficiente y la repetición escolar.

Actualmente el abandono intermitente, entendido como el porcentaje de niños que asistieron 70 días o menos durante el año escolar tiene una incidencia en la matrícula de 1° a 6° de 1%, lo cual representa unos 2.664 niños (ANEP, 2012b).

Mientras que el abandono intermitente escolar y la asistencia neta no parecen ser fenómenos de mayor relevancia para Uruguay, sí adquiere importancia la problemática de la repetición. Para el primer grado escolar es llamativo el porcentaje de repetidores en Uruguay, que se ubica en niveles por encima de todos los países presentados por UNESCO en sus estadísticas internacionales. Por otro lado, cuando se compara en sexto grado o en el análisis de todos los grados, el porcentaje de repetidores para Uruguay en 2010 se mantiene dentro de valores similares a los obtenidos para el resto de los países de la región.

Cuadro 5.2. Porcentaje de repetidores en primer año de primaria, sexto año de primaria y para el total de primaria

	Grado 1			Grado 6			Todos los grados		
	2000	2010	2011	2000	2010	2011	2000	2010	2011
China	s/d	1,5	1,3	s/d	s/d	s/d	s/d	-	-
Dinamarca	-	-	s/d	-	0,7	s/d	-	-	s/d
Finlandia	0,9	0,9	0,9	-	-	-	-	-	-
Francia	5,8	s/d	s/d	n/a	s/d	n/a	4,2	s/d	s/d
Alemania	1,9	s/d	s/d	n/a	n/a	s/d	1,7	0,5	s/d
Argentina	10,0	7,6	s/d	3,8	2,6	s/d	6,2	4,7	s/d
Brasil	36,2	s/d	s/d	s/d	n/a	n/a	25,0	s/d	s/d
Chile	0,9	5,2	6,1	1,6	4,6	6,4	2,0	3,9	4,9
Colombia	9,4	2,7	2,9	-	-	-	5,4	1,9	2,5
Costa Rica	15,4	11,2	11,3	0,9	1,0	1,0	8,1	5,7	5,5
Cuba	-	-	-	-	-	-	1,4	-	0,6
Ecuador	4,5	3,6	2,1	0,5	0,9	0,7	2,4	2,2	1,4
México	10,7	5,6	5,0	1,0	0,5	-	6,2	3,4	3,1
Paraguay	13,2	7,9	s/d	1,7	1,3	s/d	7,7	4,8	s/d
Perú	6,0	3,2	2,6	4,0	2,8	2,3	10,7	6,2	5,5
Uruguay	17,7	12,1	s/d	2,4	1,7	-	8,9	5,5	s/d
Venezuela	9,2	5,2	5,0	1,9	1,0	1,0	6,7	3,7	3,5

Fuente: Unesco.

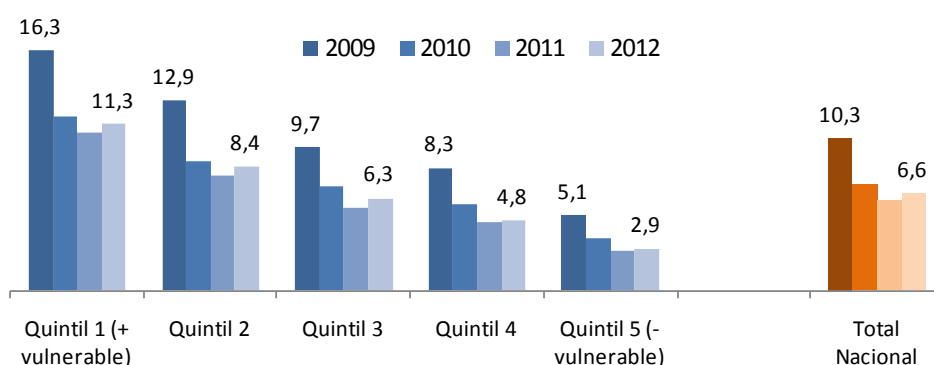
Nota: los datos para Uruguay no coinciden con los presentados por el Monitor Educativo de Enseñanza Primaria.

Al igual que la repetición, si bien se han reflejado en los apartados anteriores los marcados avances en la materia, el problema de la asistencia insuficiente es otro de

los desafíos que presenta el actual sistema educativo y que podría vincularse con la repetición.

El promedio de días asistidos de 1° a 6° grado de las escuelas públicas ha mejorado desde 2009 (en 2012 se ubica en 162 días en promedio). Esto se ha dado en paralelo al descenso de la asistencia insuficiente (ANEP, 2012b). El 6,6% de los alumnos de 1° a 6° han presentado asistencia insuficiente (17.435 alumnos) con una marcada diferencia según el contexto sociocultural de la escuela, tal como lo refleja el gráfico a continuación.

Gráfica 5.3
Porcentaje de asistencia insuficiente de 1° a 6° en
escuelas urbanas por niveles de contexto sociocultural.
Año 2009-2012

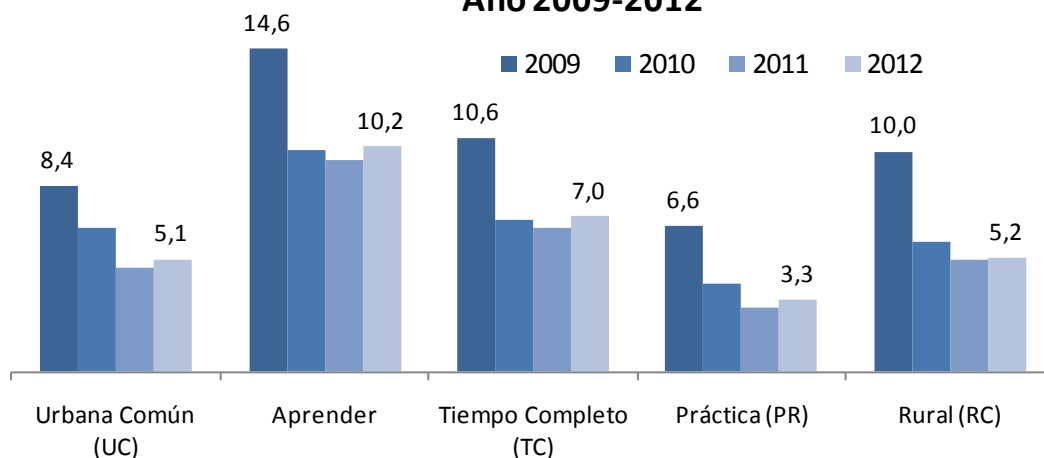


Fuente: Monitor Educativo Primaria

Las brechas mencionadas por contexto sociocultural también se reflejan según la categoría de la escuela. Si bien la evolución de mediano plazo ha sido favorable, las escuelas aprender presentan al 2012 un 10,2% de su matrícula de 1° a 6° con niveles de asistencia insuficiente, es decir, asisten en promedio entre 70 y 140 días de los 180 días previstos en el año.

Gráfica 5.4

Porcentaje de asistencia insuficiente de 1° a 6° en escuelas urbanas por categoría de escuela. Año 2009-2012



Fuente: Monitor Educativo Primaria

En resumidas cuentas, el análisis por contexto sociocultural y por categoría muestra lo perverso de la situación: los niños que por su condición de vulnerabilidad requerirían un mayor apoyo y tiempo escolar son los que presentan mayores tasas de inasistencias y, por tanto, ven disminuidas sus posibilidades reales de aprendizaje (ANEP, 2012b: 18).

Por último, otra arista que demarca la situación actual del sistema educativo es que si bien las tasas de cobertura en educación inicial han aumentado sustantivamente, y alcanzaron prácticamente la universalidad, aún existen altas tasas de inasistencia en educación inicial (en 2012 el 30,6% de la matrícula). Sin duda, este es otro aspecto en el que el sistema educativo deberá aunar esfuerzos para revertir este patrón de comportamiento.

▪ **Pruebas de evaluación de conocimientos-SERCE**

Por último, en materia de comparación internacional, se puede destacar los resultados del segundo estudio regional comparativo y educativo (SERCE), el cual permite obtener información sobre los desempeños en materia de conocimientos adquiridos por los alumnos de distintos países de la región en lengua, matemáticas y ciencias, en base a pruebas de evaluación realizadas en tercer y sexto grado.

De acuerdo a la información recabada para las pruebas de sexto grado, en matemáticas los puntajes alcanzados por las niñas y los niños uruguayos se ubican en segundo puesto luego de Cuba. En el caso de las pruebas de lectura, las niñas de sexto grado se ubican en tercer lugar y los niños en cuarto lugar (luego de Cuba, Costa Rica y Chile). Por otro lado, los puntajes de ciencias en promedio resultan más bajos que los alcanzados en las dos restantes pruebas, y Uruguay mantiene un segundo lugar dentro del ranking, pero muy por debajo de las puntuaciones alcanzadas por Cuba.

En suma, en el contexto regional los resultados de Uruguay en materia de desempeño de conocimientos en primaria son muy positivos. No obstante, vale la pena reconocer la necesidad también de la comparación con otros países o regiones más avanzadas en educación, la cual puede realizarse en educación secundaria con las pruebas internacionales PISA.

5.3 Conclusiones

En primer lugar, es evidente el esfuerzo que ha realizado el sistema educativo en materia de diversificar la oferta en función de las nuevas demandas, disminuyendo drásticamente el peso del modelo tradicional escolar de tiempo simple (4 horas) a escuelas que ofrecen otros servicios de asistencia técnica para el desarrollo de un modelo integral. Esta línea parece razonable de continuar y profundizar en la próxima década debido a los cambios en los arreglos familiares que se vienen suscitando y el aumento de la conformación de hogares monoparentales en conjunto con el doble patrón de fecundidad que Uruguay presenta, lo que provoca que el sistema educativo público esté recibiendo en su gran mayoría a los niños provenientes de hogares más vulnerables. Este panorama social da lugar a reflexionar sobre las diferentes estrategias pedagógicas y el posible camino hacia la personalización de la educación.

En relación a los resultados educativos alcanzados, mientras que el abandono intermitente escolar y la asistencia neta no parecen ser fenómenos de mayor relevancia para Uruguay, sí adquiere importancia la problemática de la repetición. Para el primer grado escolar es llamativo el porcentaje de repetidores en Uruguay, que se ubica en niveles por encima de todos los países presentados por la UNESCO en sus estadísticas internacionales. Cuando se compara en sexto grado o en el análisis de todos los grados, el porcentaje de repetidores para Uruguay en 2010 se mantiene dentro de valores similares a los obtenidos para el resto de los países de la región.

El problema de la asistencia insuficiente es otro de los desafíos que presenta el actual sistema educativo y que podría vincularse con la repetición.

Por último, otra arista que demarca la situación actual es la persistencia de altas tasas de inasistencia en educación inicial que en 2012 alcanza al 30,6% de la matrícula. Sin duda, este es otro aspecto en el cual el sistema educativo deberá aunar esfuerzos para revertir este patrón de comportamiento.

6. Contribuciones al debate. Los retos del sistema educativo nacional

A efectos de pensar al sistema educativo en los próximos 10 o 20 años, se brinda una mirada prospectiva alimentada por una visión retrospectiva y partiendo de la situación actual. Es necesario mirar las realidades y contextos históricos para poder pensar soluciones en materia educativa, lo que "limita el vuelo de sus creaciones, pero garantiza su aplicabilidad" (Julio Castro en MEC, 2007).

Este capítulo pretende contribuir con insumos para una visión de largo plazo. Aunque las acciones sean de corto y mediano plazo deben estar integradas en una mirada de mayor alcance. Realizar análisis de prospectiva no significa predecir evoluciones, ya que no es posible predecir lo que va a suceder en 15 años dado el conjunto de

factores que entran en juego. Sin embargo, la prospectiva se puede pensar como un ejercicio de imaginación con la mayor solvencia posible, sobre factibles escenarios futuros. En definitiva, el objetivo de la prospectiva es lograr diseñar escenarios con cierto realismo, en los cuales se expliciten todos los supuestos y las estrategias alternativas para caminar hacia los escenarios más adecuados.

Toda propuesta que se piense en la órbita de las políticas educativas no puede desconocer la evolución demográfica del país y los diferentes contextos económicos que se puedan enfrentar en el mediano plazo. En este caso se decide contraponer escenarios alternativos con el propósito de evidenciar cuánto influyen los diferentes supuestos en los resultados alcanzados al final del período de análisis.

Se plantean diferentes escenarios del punto de vista poblacional así como económico, que han sido desarrollados en el trabajo “El país que se viene. Una visión de largo plazo en relación a las políticas sociales con perspectiva ambiental” (Calvo, 2013).¹⁴ Se busca a partir de ellos plantear en primer lugar posibles trayectorias de algunos indicadores en el mediano plazo, tales como la matrícula de educación inicial y primaria, el gasto público en educación y el gasto público en inicial y primaria (bajo ciertos supuestos) y como resultado de estas dos proyecciones, el gasto por alumno. A su vez, a estas proyecciones de Calvo y otros se incorpora otro resultado que surge de considerar las proyecciones de población realizadas por el Instituto Nacional de Estadísticas.¹⁵

En segundo lugar, se pretende reflexionar sobre los efectos que tendrían para el sistema educativo los diferentes escenarios propuestos en materia poblacional y económica.

6.1. Escenarios¹⁶

6.1.1. Escenarios poblacionales

Uruguay continúa profundizándose en la transición demográfica “tradicional” (disminución de la natalidad, mortalidad, envejecimiento de la población), es un país fuertemente urbanizado con una creciente concentración de su población en las zonas costeras del territorio y es un país afectado por los efectos de la emigración internacional que ha contribuido a la disminución poblacional especialmente en edades jóvenes. A esto se le suma el proceso que viene sufriendo el país en lo que se conoce como la “segunda transición demográfica”: aumento del número de divorcios, disminución del número de matrimonios y de los nacimientos dentro de estos, así como la diversificación de los arreglos familiares y la caída de la fecundidad por debajo del nivel de reemplazo (Calvo, 2013).

¹⁴ Agradecemos a Calvo, Macadar y Pelegrino por el acceso a las proyecciones de población que realizaron por edades simples a 2050.

¹⁵ La diferencia entre las proyecciones de Calvo y otros y las realizadas por el INE radican en la hipótesis de fecundidad y migración al final del período, así como en la evolución en el tiempo de estas variables. En relación a la metodología, en ambas proyecciones se emplea el método de los componentes.

¹⁶ Agradecemos los valiosos comentarios que recibimos de Cecilia Llambí para la elaboración de los escenarios propuestos.

Estas dinámicas poblacionales deben ser consideradas a la hora de pensar nuevas políticas educativas públicas. Existe una tendencia a vincular políticas sociales con políticas educativas debido al perfil sociodemográfico del alumnado y a que, como se analizará a continuación, salvo que el país camine por los senderos de los escenarios más optimistas, esta integración necesitaría profundizarse. Es pertinente proyectar las futuras conformaciones de los hogares de los niños para poder dotar al sistema educativo con las herramientas necesarias para poder cumplir con su rol.

Cuadro 6.1. Caracterización de los escenarios poblacionales

Escenario tendencial	Escenario de mínima	Escenario máxima
Se mantienen las tendencias actuales. Las políticas de población continúan teniendo muy escasa presencia	Se profundiza la tendencia a la baja de la fecundidad, llegando a tasas globales de fecundidad muy por debajo de los niveles de reemplazo. Saldos migratorios con signo negativo durante todo el período.	Se aplican políticas de integración con visión integradora entre la vida productiva y la vida reproductiva estableciendo un sistema nacional de cuidados, fomento de retorno de emigrantes y de la inmigración. Además, se plantea la búsqueda del ordenamiento de la población en el territorio.

Fuente: Calvo (2013).

El siguiente cuadro resume los diferentes escenarios y los valores proyectados de indicadores demográficos. Las proyecciones que se realizan en el estudio no toman en cuenta el escenario de máxima debido a que si bien el escenario parece ser el óptimo, su exigencia minimiza la probabilidad de la ocurrencia de tales cambios en el mediano plazo.

Cuadro 6.2. Escenarios e indicadores para Uruguay 2010-2050

	Escenario tendencial	Escenario de mínima	Escenario máxima	
Crecimiento poblacional	Bajo: la tasa anual de crecimiento hacia el 2050 es de 1 por mil. Población total alcanzará 3.759.000 personas en el año 2050.	Negativo: la tasa media anual de crecimiento hacia 2050 será de 2 por mil. La tasa global de fecundidad se mantendrá en descenso llegando a 1,5 hijos por mujer al final del período. Población total alcanzará 3.347.000 personas en el año 2050.	Moderado positivo: explicado fundamentalmente por la desaparición de la actual doble insatisfacción y los efectos positivos si se logra aminorar la propensión emigratoria de los jóvenes. La tasa media anual de crecimiento hacia el 2050 será de 5 por mil. Población total alcanzará 4.079.000 personas en el año 2050.	
Estructura por edades	Se acentúa el envejecimiento de la población.	Desciende la presencia de niños al mismo tiempo que se incrementa la de los mayores. Por tanto, el incremento en la carga de personas dependientes estará representado principalmente por los mayores de 65 años.	Envejecimiento moderado: sería el efecto de aplicarse políticas exitosas de la emigración internacional que permitirá reconstruir una estructura por edades sin ausencias importantes en ciertos tramos de edad. La esperanza de vida seguirá aumentando y eso continuará envejeciendo la pirámide poblacional. Se observa la profundización del proceso de envejecimiento pero no tan acentuado como los otros escenarios.	
Migración internacional	Proceso paulatino creciente de inmigración.	Saldo negativo de 5.000 personas al año 2020 y hacia 2050 los saldos tenderán a cero.	La emigración persistirá, pero si se mejoran los flujos inmigratorios el saldo migratorio podrá ser revertido.	
Estructura familiar	Arreglos familiares tradicionales perderán peso en relación a otras formas de organización familiar.	Ídem escenario tendencial.	Modificación profunda. El cambio parece irreversible, pero si implementan políticas que contemplen la diversidad de los arreglos familiares se puede ser soporte a los problemas que tienen las familias en función de las diferencias de género y de pertenencia social.	
	Aumento de los hogares unipersonales femeninos en tramos de edad mayores.	Ídem escenario tendencial.		
Localización geográfica de la población	Se acentúa la tendencia de concentración en áreas costeras.	Ídem escenario tendencial.	Las personas podrán residir en áreas rurales como urbanas sin que ello implique desigualdad de oportunidades. La distribución espacial de la población favorecerá la conservación de los recursos naturales y el medio ambiente.	
	El proceso de migración rural-urbano se irá agotando e incluso se podría revertir el sentido.	Ídem escenario tendencial.		
Indicadores	Tasa media anual de crecimiento (por mil habitantes)			
	2010	4	4	4
	2030	4	1	6
	2050	1	-2	5
	Tasa global de fecundidad (hijo)			
	2010	2	2	2,1
	2030	1,85	1,7	2,1
	2050	1,85	1,5	2,1
	Relación de dependencia			
	2010	57,7	57,7	54,7
	2030	59,8	58,1	61,9
	2050	59,9	58,9	60,7
	Edad mediana (años)			
	2010	34,6	34,6	35,3
	2030	37,2	38,6	36,8
2050	40,9	44	38,1	
Tasa neta de migración (por mil)				
2010	0	0	0	
2030	0	-0,5	0,7	
2050	0	0	0,6	

Fuente: Calvo (2013).

6.1.2. Proyecciones de población en edad escolar

En base a los escenarios planteados se realizó el ejercicio de proyectar la evolución potencial de la matrícula en educación inicial y primaria para los próximos años. Como se mencionó anteriormente, los escenarios considerados para realizar la proyección de la potencial demanda que el nivel inicial y primario del sistema educativo puedan tener en los próximos 20 años son el escenario de mínima y el escenario tendencial. Por tanto, no se consideró el escenario de máxima debido a que si bien el escenario parece ser el óptimo su exigencia minimiza la probabilidad de la ocurrencia de tales cambios en el mediano plazo.

En primer lugar se consideró el escenario tendencial, el cual supone que se mantienen las tendencias actuales con baja tasa de crecimiento población anual (1%). Bajo este escenario al 2020 se espera que exista una disminución de la matrícula debido al crecimiento natural de la población en educación primaria de aproximadamente 18.000 niños y un aumento de 4.500 niños en educación inicial.

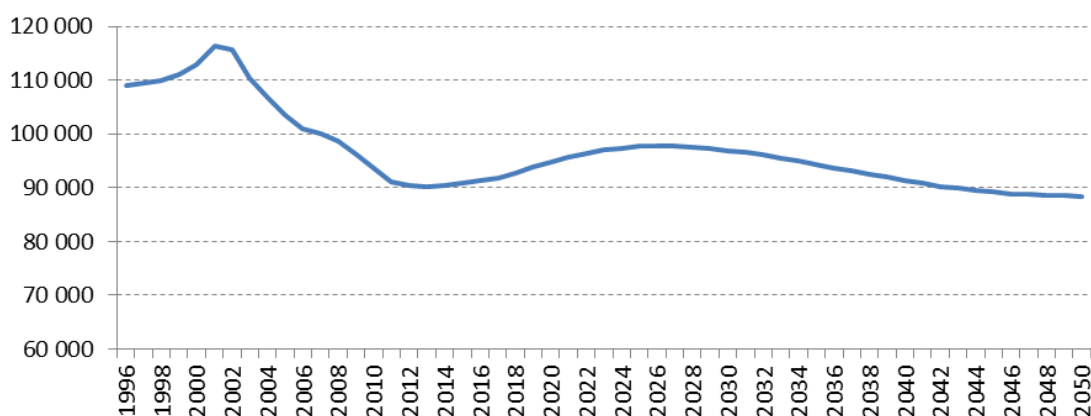
Cuadro 6.3. Proyección de la población en edad de cursar educación inicial y primaria bajo el escenario tendencial

	2012	2020	2030	2040	2050
Educación inicial	90.365	94.845	96.961	91.349	88.427
Educación primaria	292.154	274.190	292.490	280.964	266.813
Total (inicial y primaria)	382.518	369.034	389.451	389.451	355.241

Fuente: elaboración propia a partir de Calvo (2013).

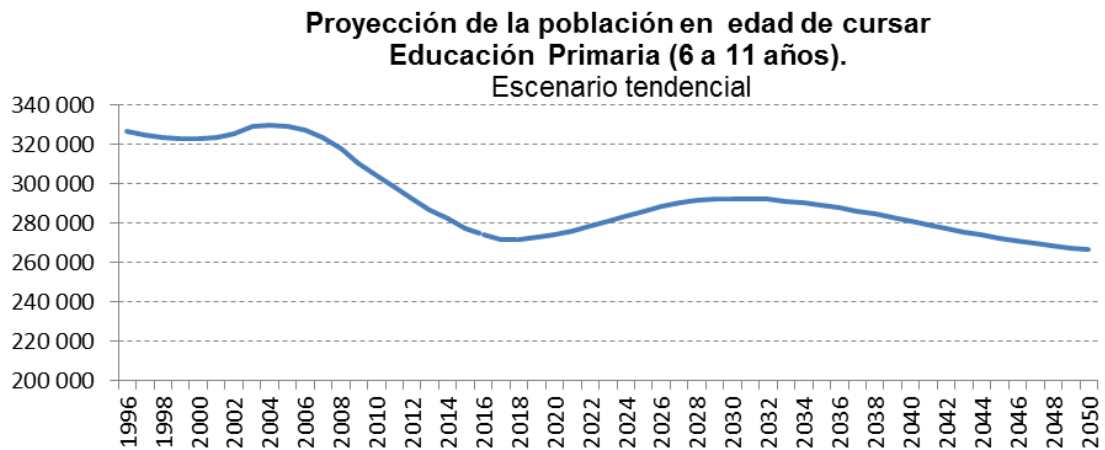
Gráfico 6.1

Proyección de la población en edad de cursar Educación Inicial (4 y 5 años). Escenario tendencial



Fuente: Elaboración propia en base a Calvo (2013)

Gráfico 6.2



Fuente: Elaboración propia en base a Calvo (2013)

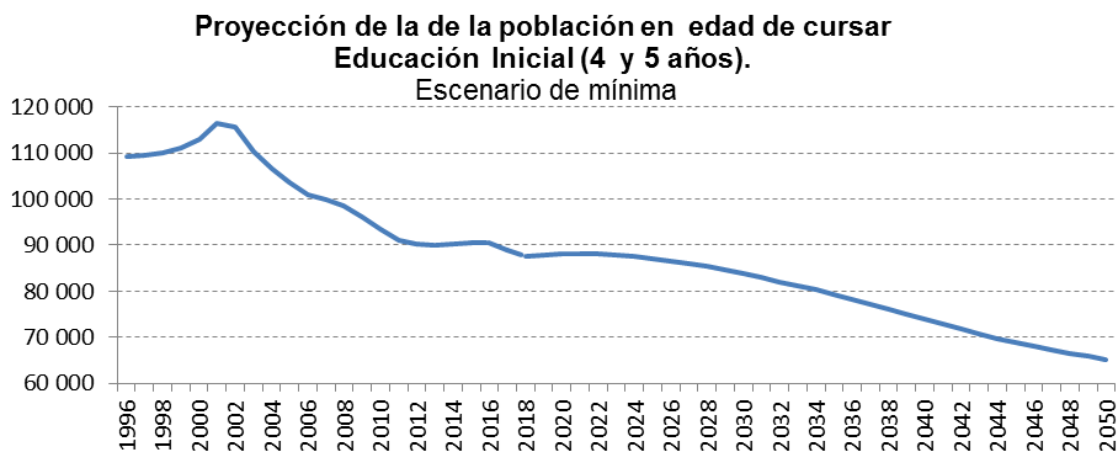
En segundo lugar se consideró el escenario de mínima, en el cual se plantea una baja de la tasa global de fecundidad muy por debajo de la tasa de reemplazo y saldos migratorios negativos. El resultado de considerar dicho escenario a los efectos de proyectar la matrícula es un descenso continuo de la matrícula como lo representan los gráficos que se muestran a continuación. Al 2020 según la proyección realizada habría aproximadamente 2.200 y 25.200 niños menos en educación inicial y primaria respectivamente.

Cuadro 6.4. Proyección de la población en edad de cursar educación inicial y primaria bajo el escenario de mínima

	2012	2020	2030	2040	2050
Educación inicial	90.267	88.038	83.759	73.823	65.216
Educación primaria	291.680	266.393	258.009	233.513	204.026
Total (inicial y primaria)	381.948	254.432	341.768	307.336	269.242

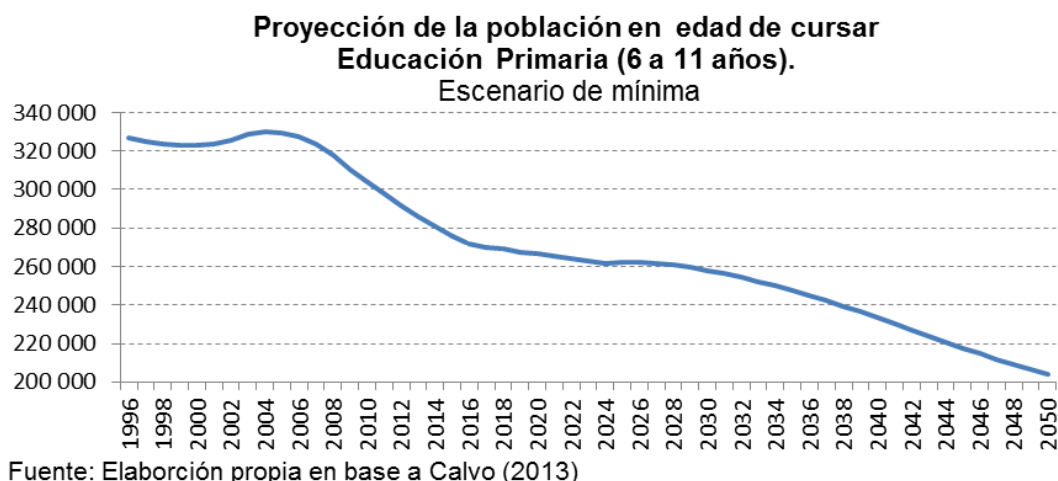
Fuente: elaboración propia a partir de Calvo (2013).

Gráfico 6.3



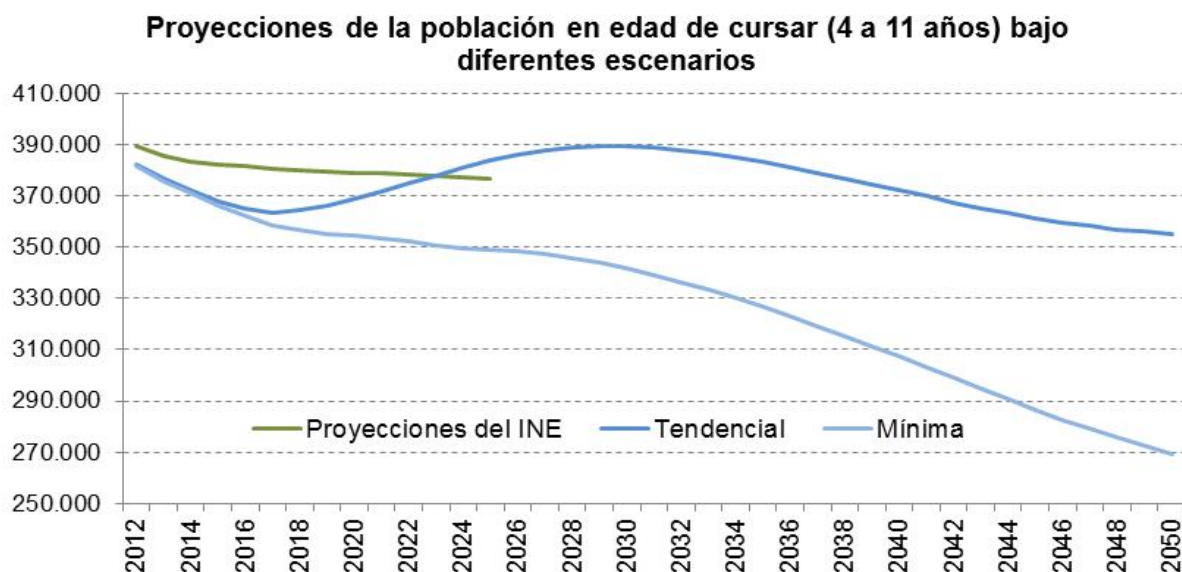
Fuente: Elaboración propia en base a Calvo (2013)

Gráfico 6.4



A modo de resumen se presenta un gráfico comparativo de las proyecciones de población en edad de asistir a educación inicial y primaria de los diferentes escenarios planteados y las proyecciones actuales del INE, las cuales por edades simples tienen un horizonte temporal al 2025 (ver cuadro A2 del Anexo).

Gráfico 6.5



Fuente: Elaboración propia en base a Calvo (2013) y proyecciones INE.

6.1.3. Escenarios económicos

En el presente estudio también se consideran los diferentes escenarios en materia económica que ya han sido propuestos y analizados a partir del documento del trabajo realizado por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, y que son tomados en el documento “El país que se viene. Una visión de largo plazo en relación a las políticas sociales con perspectiva ambiental” (Calvo, 2013). El interés del siguiente apartado es brindar insumos para el diseño y planificación de políticas educativas en el mediano y

largo plazo. A continuación se sistematizan los escenarios y se consideran a la hora de realizar las proyecciones del gasto público en educación el escenario de mínima y el escenario dinámico intermedio. Este último inclusive es bastante optimista, ya que propone una tasa de crecimiento económico real anual del entorno del 4%, superior a la tasa histórica de crecimiento de Uruguay. Por tanto, al igual que en los escenarios poblacionales, el escenario normativo estratégico (ENE) parece ser muy optimista y con menor probabilidad de ocurrencia, por lo que, teniendo como restricción la extensión y el alcance de este trabajo, no se considerará para la realización de las proyecciones.

Uno de los pilares que se ha planteado desde el documento de la OPP (2009) para lograr una estrategia de desarrollo productivo es impulsar la formación de capital humano, el cual parece ser el cuello de botella para alcanzar los escenarios más dinámicos y sobre todo para los tecnológicamente más intensivos. Por esto se plantea la necesidad de adecuar las estructuras educativas a las demandas del sector productivo.

Cuadro 6.5. Caracterización de los escenarios económicos 2010-2030

		Caracterización de los escenarios económicos 2010-2030		
		Escenario de mínima	Escenario intermedio dinámico	Escenario normativo estratégico (ENE)
		Baja tasa de crecimiento de las exportaciones y del PIB	Elevada tasa de crecimiento de las exportaciones y del PIB (en relación al escenario de mínima y en comparación con las tasas del siglo XX)	Altas tasas de crecimiento de las exportaciones y del PIB
		Mayor peso relativo en la estructura de las exportaciones de los sectores agroindustriales	Mayor participación de los agroindustriales junto a un crecimiento relativo de los sectores innovadores (especialmente TIC) en la estructura de las exportaciones	Menor participación de los agroindustriales junto con un crecimiento de los sectores innovadores (especialmente TIC) en la estructura de las exportaciones
		Ninguna modificación sustancial en la estructura productiva agregada	Modificación marginal en la estructura productiva agregada	Leve modificación en la estructura productiva agregada
		Se profundiza el perfil productivo agroindustrial, en particular la especialización exportadora	Sigue predominando fuertemente el perfil productivo agroindustrial actual en las exportaciones y en la estructura productiva, pero no se acentúa de manera significativa	Comienzan a tener más significación los sectores innovadores en la estructura de las exportaciones
		Escasa participación en los sectores innovadores en las exportaciones y en la estructura productiva	Aparecen sectores más innovadores que comienzan a adquirir mayor peso relativo, especialmente en las exportaciones	La disminución de la participación de los sectores agroindustriales junto al crecimiento de los innovadores representa el inicio de un cambio importante en la configuración productiva
Indicadores para Uruguay 2010-2030	Tasa de crecimiento del PIB	2,1%	3,9%	5,3%
	Tasa media de crecimiento (PIB per cápita)	1,8%	3,6%	4,9%
	PIB per cápita al 2030	9.279	14.137	19.242
	PIB al 2030 (millones de dólares)	33.132	50.479	68.707
	Exportaciones al 2030 (millones de dólares)	10.054	16.333	22.028

Fuente: Calvo (2013).

6.1.4. Proyección del gasto público en educación al 2030

La proyección del gasto público en educación toma como base el crecimiento económico real proyectado en los escenarios de mínima y en el escenario dinámico intermedio presentado anteriormente, y bajo ciertos supuestos que se detallan a continuación se realizaron las proyecciones sobre la posible situación financiera de la educación para los próximos años.

Los supuestos formulados sobre los siguientes indicadores son:

- **Índice de precios implícitos del PIB (IPI).** Es necesario proyectar el PIB en valores nominales corrientes, ya que el insumo tomado desde los escenarios refieren a la tasa de crecimiento real del PIB. Por tanto, se supuso un crecimiento nominal anual de los precios implícitos del PIB que surge de realizar el promedio del crecimiento efectivamente ocurrido entre 2005-2012, período de estabilidad y crecimiento económico. Ambas dimensiones se supone que continúen en el promedio del período.
- **Prioridad macroeconómica del gasto público en educación (GPE/PIB).** Se supuso que se mantiene la prioridad macroeconómica establecida desde 2007, destinando un 4,5% del PIB al gasto público en educación. Parece razonable suponer que dicha prioridad no va a descender, inclusive se podría pensar en un leve aumento. De todas maneras, en el presente trabajo se supuso constante en el tiempo.
- **Índice de precios al consumo (IPC).** A efectos de proyectar el crecimiento del gasto público en educación en términos reales se supuso la evolución del IPC con el fin de utilizarlo como deflactor del GPE. Como ya se mencionó anteriormente, la utilización de este índice como deflactor del gasto público en educación tiene sus limitaciones.¹⁷ Se consideró como variación futura el promedio de las variaciones anuales que presentó este índice en el período 2005-2012.

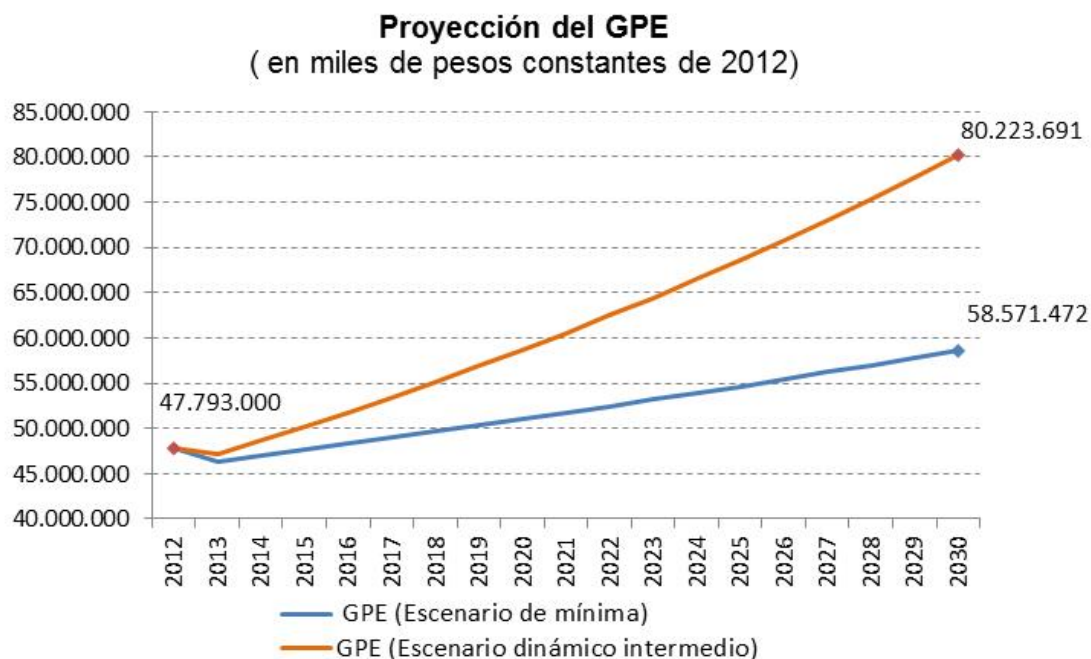
Cuadro 6.6. Supuestos realizados en la proyección del gasto público en educación

	Escenario de mínima	Escenario intermedio dinámico
Tasa de crecimiento anual real del PIB	2,1%	3,9%
Índice de precios implícitos del PIB (IPI)	6,4%	6,4%
Prioridad macroeconómica del GPE (GPE/PIB)	4,5%	4,5%
IPC	7,1%	7,1%

Las proyecciones realizadas reflejan que bajo los supuestos realizados y en el escenario de mínima, al 2030 el gasto público en educación tendría un crecimiento real del 22,6%, mientras que en el escenario dinámico intermedio el crecimiento real estimado es del 67,9%.

¹⁷ Lo adecuado sería contar con la información del gasto desagregado por su distribución funcional (remuneraciones, gasto de funcionamiento e inversiones), proyectar dicha distribución y poder deflactor cada componente por índices más representativos de la evolución de los precios de dicho componente (índice medio de salario, índice de precios al consumo e índice de costo de la construcción)

Gráfico 6.6



Fuente: Elaboración propia

6.1.5. Proyección del gasto del Consejo de Educación Inicial y Primaria y del gasto por alumno al 2030 con tasa neta de asistencia en educación inicial constante

Los supuestos formulados necesarios en este apartado, y que se suman a los supuestos ya empleados en la estimación del gasto público en educación al 2030, son los siguientes:

- **Participación porcentual de la ANEP en el gasto público en educación (ANEP/GPE).** La participación de gasto de la ANEP sobre el total del gasto público en educación se supuso que se mantendría constante a lo largo del período, tomando como punto de referencia lo registrado en 2012 (69,6%)
- **Participación porcentual del gasto del Consejo Nacional Inicial y Primaria (CEIP) en el total del gasto de la ANEP (CEIP/ANEP).** En este caso, dada la dificultad de proyectar la reasignación de recursos financieros a la interna del CEIP se consideró pertinente realizar dos supuestos. En primer lugar, suponer que la participación se mantendría constante en el nivel que registró en 2012 (44%). En segundo lugar, mantener la tendencia que viene registrando el ratio (ver gráfico 4.5) y dadas las proyecciones realizadas de la población en edad de asistir en nivel inicial y primaria parece ser razonable suponerlo. La cadencia considerada es la siguiente:

Cuadro 6.7. Segundo supuesto realizado

Año	2012	2013*	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
% (CEIP/ANEP)	44,0%	42,4%	41,9%	41,4%	40,9%	40,4%	39,9%	39,9%	39,9%	39,9%
Año	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	
% (CEIP/ANEP)	39,9%	39,9%	39,9%	39,9%	39,9%	39,9%	39,9%	39,9%	39,9%	39,9%

*En 2013 en el CODICEN se encuentran en las reservas correspondientes a gastos e inversiones y en sueldos el monto correspondiente al presentismo y el saldo del convenio salarial a distribuir en el presente año.

- **Participación de la matrícula en educación inicial y primaria sobre el total de la matrícula:** se supuso que la participación pública se mantendrá constante en los niveles registrados en 2012, es decir en un 80,8%.

Con el objetivo de proyectar el gasto por alumno en inicial y primaria se proponen diferentes escenarios que surgen de las combinaciones de los escenarios y proyecciones poblacionales y económicas realizadas anteriormente. A modo de resumen se presentan los escenarios en los cuales se proyectará el gasto por alumno a partir de los supuestos trazados.

Cuadro 6.8

Bajo el supuesto %(CEIP/ANEP) constante		Escenarios económicos	
		Mínima	Dinámico intermedio
Escenarios poblacionales	Tendencial	Escenario A1	Escenario B1
	Mínima	Escenario C1	Escenario D1

Los escenarios A1, B1, C1, D1 son construidos bajo el supuesto específico de que el porcentaje de participación del gasto del CEIP en el total del gasto de la ANEP se mantiene constante en el período considerado. En las proyecciones realizadas del gasto por alumno, la matrícula se proyectó tomando como base los alumnos matriculados en 2012 y se le aplicaron la variaciones anuales de las proyecciones de las población en edad de asistir (4 a 11 años). El motivo por el cual se tomó esta decisión es que el número de alumnos en edad de asistir es menor a la matrícula registrada en inicial, como lo refleja el cuadro 6.5. Según el Censo de Población de 2011 de 6 años existen 17.454 niños que al momento de ser censados declaran estar asistiendo a un establecimiento de enseñanza preescolar. Se analizó la fecha de nacimiento de este grupo de niños y el 95% de ellos nació después de abril de 2005, por lo que en 2011 no pudieron comenzar en primer grado de enseñanza primaria.

Cuadro 6.9. Tasa neta de asistencia y matrícula en educación inicial (2011)

	Asistencia actual a establecimiento de enseñanza preescolar	Población en edad de asistir	Tasa neta de asistencia	Matrícula educación inicial
4	36.728	45.445	81%	
5	42.585	45.227	94%	
6	17.454			
Total	96.767	90.722		108.244

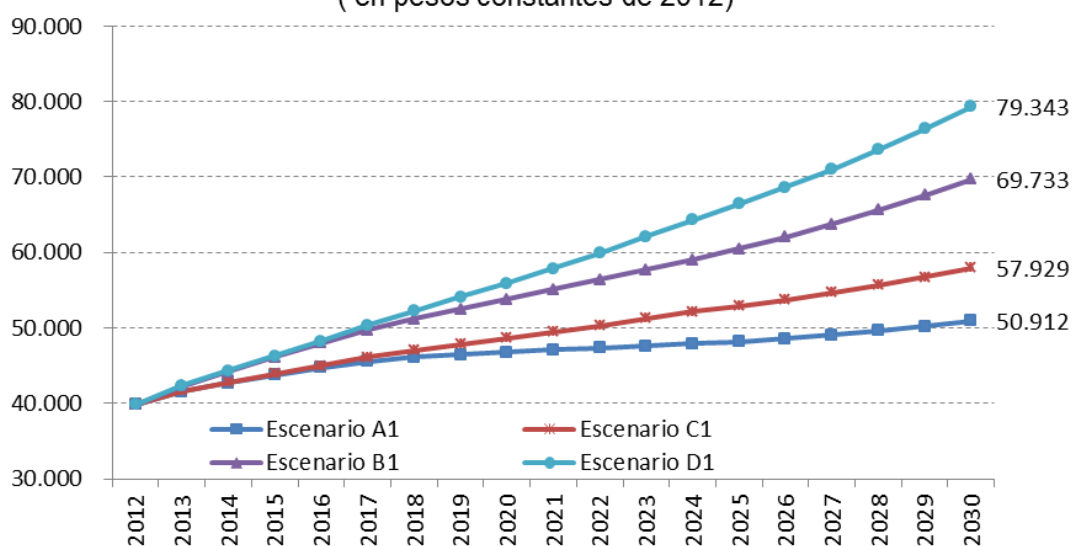
Fuente: elaboración propia a partir de datos del Censo 2011 y del Anuario Estadístico de Educación del MEC 2011.

Por tanto, la diferencia se puede deber a niños de 3 años que estén cursando el nivel inicial (4 años) o que el censo esté subcaptando este grupo de población. Asimismo, las proyecciones de población de 4 y 5 años bajo cualquier escenario e inclusive las proyecciones del INE también se encuentran por debajo de la matrícula registrada en parte por los niños de 6 años que asisten a inicial.

Otro de los ejercicios realizados es calcular el gasto por alumno (CEIP) suponiendo que el sistema logra captar a toda la población en edad de asistir al 2025, es decir, llegar a la tasa neta de asistencia en 4 y 5 años del 100%. Se supuso que a partir del 2013 la tasa neta de asistencia de 4 y 5 años aumenta un punto porcentual. Es decir, partiendo de que en 2011 la tasa neta de asistencia en 4 y 5 años es del 87%, suponemos que en 2013 es del 88%, en 2014 del 89% y así sucesivamente hasta llegar al 100% (ver ítem 6.1.6).

A continuación se reflejan las diferentes evoluciones posibles del gasto por alumno suponiendo en este caso una tasa neta de asistencia en inicial constante (87%).

Gráfico 6.7
Proyecciones del Gasto por Alumno (CEIP)
(en pesos constantes de 2012)



Fuente: Elaboración propia

Las proyecciones realizadas en todos los escenarios reflejan una tendencia creciente en términos reales al 2030. El gasto por alumno entre 2005 y 2012 aumentó aproximadamente en términos reales 105%, debido al fuerte crecimiento del gasto público en educación básicamente por la prioridad macroeconómica que se estableció a partir del 2007 en el 4,5% del PIB y del buen desempeño de la economía uruguaya entre 2005 y 2012 que alcanzó tasas de crecimiento históricas para el país.

Cuadro 6.10. Proyección del crecimiento del gasto por alumno bajo diferentes escenarios

	A1	B1	C1	D1
Variación (2012-2030)	28%	75%	45%	99%
Tasa de crecimiento real anual	1,4%	3,2%	2,1%	3,9%

Fuente: elaboración propia.

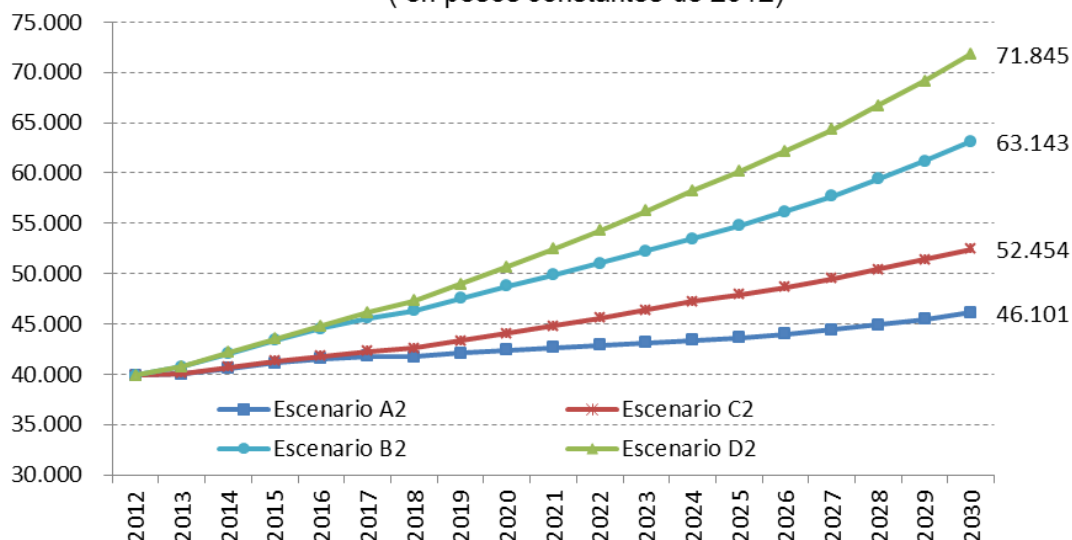
Los escenarios A2, B2, C2, D2 son construidos bajo el supuesto específico de que el porcentaje de participación del gasto del CEIP en el total del gasto de la ANEP decrece en período considerado. A continuación se reflejan las diferentes evoluciones posibles del gasto por alumno.

Cuadro 6.11

Bajo el supuesto %(CEIP/ANEP) decreciente		Escenarios económicos	
		Mínima	Dinámico intermedio
Escenarios poblacionales	Tendencial	Escenario A2	Escenario B2
	Mínima	Escenario C2	Escenario D2

Gráfico 6.8

Proyecciones del Gasto por Alumno (CEIP)
(en pesos constantes de 2012)



Fuente: Elaboración propia

Claramente bajo estos escenarios el desempeño de este indicador es inferior en relación a los escenarios anteriores. A continuación se resumen las variaciones posibles de este indicador.

Cuadro 6.12. Proyecciones del crecimiento del gasto por alumno bajo diferentes escenarios

	A2	B2	C2	D2
Variación (2012-2030)	16%	58%	32%	80%
Tasa de crecimiento real anual	0,8%	2,6%	1,5%	3,3%

Fuente: elaboración propia.

6.1.6. Proyección del gasto del Consejo de Educación Inicial y Primaria y del gasto por alumno al 2030 si se universaliza la cobertura en educación inicial

Como se mencionó anteriormente, algo razonable de suponer para los próximos años es una mayor cobertura en educación inicial hasta llegar a universalizar el acceso. En este caso suponemos que el sistema logra captar toda la población en edad de asistir al 2025. Es decir, se parte del dato de 2011 cuando la tasa neta de asistencia en 4 y 5 años es del 87% (según estimaciones realizadas a partir del censo 2011, ver cuadro 6.5) y suponemos que aumenta anualmente un punto porcentual, es decir, en 2013 es del 88%, en 2014 del 89% y así sucesivamente hasta llegar al 2025 con una tasa neta de asistencia del 100%.

Bajo el escenario A1 (en el que el escenario poblacional considerado es el tendencial y el escenario económico considerado es el de mínima), se compara la evolución del gasto por alumno con tasa neta de asistencia creciente hasta universalizar al 2025 y el gasto por alumno con tasa neta de asistencia constante. Tal como se observa en el siguiente cuadro, la incidencia que tiene una mayor cobertura en inicial en el gasto por alumno al final del periodo es nula. Durante los años 2013 y 2025 a medida que aumenta la universalización el gasto por alumno cae en relación al gasto por alumno con tasa neta de asistencia constante, pero la diferencia entre ambos gastos es muy reducida.

Cuadro 6.13. Gasto por alumno (CEIP) en pesos constantes de 2012

	Con tasa neta de asistencia creciente hasta universalizar al 2025	Con tasa neta de asistencia constante
2012	39.877	39.877
2013	41.460	41.584
2014	42.542	42.671
2015	43.647	43.780
2016	44.602	44.740
2017	45.414	45.554
2018	45.942	46.084
2019	46.336	46.478
2020	46.656	46.798
2021	46.935	47.077
2022	47.199	47.340
2023	47.470	47.611
2024	47.740	47.880
2025	48.057	48.198
2026	48.583	48.583
2027	49.047	49.047
2028	49.592	49.592
2029	50.215	50.215
2030	50.912	50.912

Fuente: elaboración propia.

6.1.7. Proyección comparada del gasto por alumno, Uruguay vs Chile

Se presenta un análisis comparativo de Uruguay con el caso chileno del gasto por alumno en inicial y primaria. La elección de Chile radica en que es un país miembro de la OCDE y con el cual se puede establecer una comparación más realista en materia de gasto, dado que Chile presenta en 2011 un gasto por alumno de 3.544 y 3.301 dólares PPA (paridad de poder adquisitivo) para preprimaria y primaria respectivamente, mientras que en el promedio OCDE el gasto es mucho más elevado (6.762 dólares PPA por alumno para preprimaria y 7.974 para primaria) (OCDE, 2012).

A los efectos de comparar el gasto por alumno de Chile con Uruguay se promedió para Chile el gasto por alumno de preprimaria y primaria, el cual se ubica en 3.450 dólares PPA. Su equivalente en pesos uruguayos es de 55.018 para 2011. Al compararlo con el dato para Uruguay del mismo año observamos una brecha de 62% a favor de Chile. Esto significa que hoy Chile se encuentra en una mejor posición en términos de recursos destinados por alumno respecto a Uruguay. Es interesante preguntarse cuándo podría alcanzar Uruguay los niveles chilenos. Bajo los escenarios planteados, sin cambio de política, con los supuestos trazados de una evolución tendencial de la población y mínima de la economía, al 2030 no se estaría alcanzando el gasto por alumno que registra Chile actualmente. Sin embargo, si se piensa en un futuro económico dinámico, aún con proyecciones demográficas tendenciales, sí se podría estar superando ampliamente la referencia chilena presentada.

Cuadro 6.14. Datos utilizados en la comparación de gasto por alumno Chile vs. Uruguay

Gasto Chile preprimaria USD PPA 2011	Gasto Chile primaria USD PPA 2011
3.544	3.301
Gasto Chile promedio USD PPA 2011	PPA PBI Chile (USD=1)
3.450	402
Gasto Chile promedio en pesos chilenos 2011	
1.387.576	
TC pesos chilenos por dólar 2011	TC pesos chilenos por peso uruguayo 2011
483	25

Fuente: OCDE (2012), ANEP, Banco Central de Chile.

Cuadro 6.15. Gasto por alumno promedio inicial y primaria (2011). Uruguay y Chile

	Chile	Uruguay
Pesos uruguayos	55.018	33.834
Dólares	2.871	1.765

Fuente: OCDE (2012), ANEP, Banco Central de Chile.

6.1.8. Conclusiones

¿Qué ha dejado la mirada prospectiva? En un intento de pensar en el futuro del país en materia educativa se ha recurrido a la combinación de escenarios económicos con diferentes supuestos y escenarios poblacionales. Para imaginar posibles panoramas educativos se generaron proyecciones de la población en edad de cursar, proyección del gasto público en educación y en primaria e inicial, y por último el cálculo a 2030 del gasto por alumno.

A efectos de reflexionar sobre el sistema educativo en los próximos años, las proyecciones educativas permiten ser un insumo para la discusión, no obstante, vale aclarar que si bien fueron limitadas para su presentación en este trabajo, pueden recrearse tantos escenarios como elija el investigador.

Luego de diseñar un conjunto variado de escenarios, ¿cuál parece más realista? En primer lugar, en relación a la trayectoria demográfica, la que es planteada en el escenario tendencial parecería ser la más adecuada, es decir, proyectar un panorama donde se mantenga la tendencia actual. Esto le impone más desafíos a la política educativa, ya que cada vez va a haber menos niños en edad escolar debido al crecimiento natural de dicha población y, por lo tanto, se acrecienta la importancia de

la calidad de la educación y de las oportunidades futuras de esas cohortes para contribuir al crecimiento económico. Además, cuanto más se profundicen los nuevos arreglos familiares, el rol de los centros educativos parece ser más clave aún.

En segundo lugar, las tendencias económicas proyectadas en un escenario dinámico intermedio o en un escenario de mínima podrían ser factibles. En el caso del escenario más optimista, se podría identificar una retroalimentación con los cambios que puedan suceder o no en la educación, ya que para sostener los niveles de crecimiento supuestos debería también aumentar la participación de sectores más innovadores y a su vez demandantes de mano de obra más calificada. Esto último significa que el sistema educativo debería generar un número suficiente de egresados con las capacidades requeridas para cubrir la posible demanda de puestos de trabajo.

En base a las proyecciones económicas se construyeron series de gasto público en educación, las cuales reflejan que al 2030 tendrían bajo el escenario de mínima un crecimiento real del 22,6%, mientras que en el escenario dinámico intermedio el incremento real del gasto público en educación estimado sería del 67,9%.

A su vez, bajo la combinación de diferentes escenarios económicos y poblacionales, se estimó el gasto por alumno en educación inicial y primaria para los próximos años. Las proyecciones realizadas en todos los escenarios reflejan una tendencia creciente del gasto por alumno en términos reales al 2030, no obstante, bajo supuestos conservadores del crecimiento económico este aumento del gasto por alumno alcanzaría niveles bajos en la comparación internacional (más bajo que el gasto de Chile hoy). Por el contrario, si se verificara una economía más próspera hacia adelante, y de mantenerse los supuestos planteados, el gasto por alumno se ubicaría en niveles muy aceptables, tanto para cubrir sin dificultades la universalización como para aprovechar en mayor medida la ventana de oportunidades (por la baja presión demográfica) y resolver problemas vinculados a la falta de recursos económicos.

7. Reflexiones finales

La motivación principal del presente estudio fue la realización del análisis comparado entre el diagnóstico del informe de la CIDE sobre el estado de la educación inicial y primaria y la situación actual de la educación en estos niveles, identificando tantos sus coincidencias como sus diferencias. En ese sentido, a partir del análisis realizado se han encontrado ambas. En lo que refiere al contexto socioeconómico las realidades son bien diferentes, mientras que en la época de la CIDE se asistía a un proceso de estancamiento económico con altos niveles de inflación, en la actualidad Uruguay se encuentra transitando por un período histórico en lo que refiere a crecimiento económico sostenido con niveles de inflación bajos y controlados. Esta diferencia de contexto económico también ha contribuido a que los recursos financieros con los que cuenta la educación son muy superiores a los niveles registrados en los sesenta, siendo que según las estimaciones realizadas el gasto por alumno en educación inicial y primaria se ha duplicado en el transcurso de los cincuenta años.

De la lectura del trabajo realizado por la CIDE merece la pena reivindicar la importancia de la planificación no solo en contextos de crisis o estancamiento económico, sino también bajo realidades económicas más prósperas como la actual.

Dicha planificación debe nutrirse de un diagnóstico y proyectar hacia dónde se quiere avanzar, para lo cual los análisis de prospectiva pueden ser un buen insumo. Además, para crear un plan de educación también debe mirarse a la educación como un todo, no perdiendo la mirada por componentes individuales.

La comparación con los años sesenta ha permitido confirmar la persistencia de algunos problemas viejos. Fundamentalmente en lo que tiene que ver con la poca flexibilidad necesaria que presentaba y presenta el sistema educativo para adecuarse a los cambios sociales, y la relativa ineficiencia del sistema para asegurar la igualdad de oportunidades y poder desvincular la estratificación social del rendimiento escolar. Esto pone de manifiesto que el sistema tiene un problema estructural e invita a reflexionar sobre posibles cambios sistémicos. Asimismo se han evidenciado algunos logros que es bien importante destacar, los más importantes refieren a los mayores niveles de instrucción que presenta la población actual en relación a la época, el descenso que ha presentado la tasa de repetición, los grandes avances en materia de cobertura en educación inicial, entre otros. Sin embargo, existen actualmente algunos desafíos, sobre todo en lo que refiere a los niveles de asistencia y su correlación con el contexto sociocultural de los alumnos.

Llama la atención cómo las acciones propuestas por la CIDE sobre extender el período de clases, extensión del horario de clases, aumento de la cobertura de las escuelas de tiempo completo (que procuran entre otras dimensiones brindar al alumno extensión del horario escolar) no se han cumplido cincuenta años después. Los altos niveles de inasistencia en educación inicial y en educación primaria, fundamentalmente en escuelas que atienden población de contextos críticos, reflejan lo perverso de la situación al ser estos niños los que necesitarían un mayor apoyo y tiempo escolar y por tanto se ven disminuidas las posibilidades reales de aprendizaje. Por todo lo mencionado anteriormente parece interesante profundizar el análisis sobre la eficiencia del gasto educativo.

Otra dimensión abordada que invita a la reflexión se vincula con el personal docente, en particular con la retribución económica sobre su labor. El sector de la educación es un sector de actividad muy intensivo en mano de obra, por lo que su calidad es crucial a la hora de explicar la calidad de la enseñanza y sus resultados. Hace cincuenta años un maestro grado 1 con 20 horas ganaba un 12% más en términos reales en relación a los salarios actuales. Es bien importante contextualizar la valoración económica de los docentes en la sociedad, una aproximación a ello es observar que en los sesenta el salario del maestro estaba un 10% por encima del PIB per cápita de la época, mientras que en 2011 el salario docente está un 40% por debajo del PIB per cápita registrado en 2011. En la comparación internacional en relación a este indicador se evidencia también que Uruguay se ubica en posiciones desfavorables. Si bien el aspecto económico no es el único factor explicativo de la calidad docente, sin duda es un factor determinante.

Además de ello, en el marco del cambio demográfico que viene experimentando el país, del cual se destacan los fenómenos asociados a la llamada “Segunda Transición Demográfica”, en particular los cambios en los arreglos familiares han dibujado un escenario actual social del alumnado con características muy diferentes a las halladas en los años sesenta, disminuyendo en los contextos socioculturales más

desfavorecidos el involucramiento de la familia en el proceso de aprendizaje de los niños en el horario extra-escolar, y debilitándose la alianza entre los maestros y las familias. Por tanto, el sistema educativo ha tenido que ir atendiendo aspectos que se relacionan más con la política social que con la política educativa, en muchos casos resolviendo situaciones que desenfocan a los actores educativos de los aspectos pedagógicos.

En materia prospectiva, según las proyecciones demográficas presentadas, la educación inicial y primaria no enfrentaría en los próximos años presiones demográficas, lo cual es una oportunidad de mejora en lo que refiere a la eficiencia del gasto por alumno. Si se considera para la próxima década el escenario más conservador de mantenimiento de las tendencias demográficas actuales con escasa participación de las políticas de población y un crecimiento económico promedio en el largo plazo de 2,1%, similar a las tasas de crecimiento históricas del país, los recursos financieros por alumno continuarán creciendo y, por tanto, no se prevé que sea un desafío (en materia presupuestal) que vaya a tener que enfrentar el sistema.

Los desafíos parecen enfocarse en terminar de consolidar la cobertura en educación inicial y mejorar las tasas de asistencias, por la importancia que tiene la asistencia a niveles preescolares en los rendimientos posteriores de la trayectoria educativa de los estudiantes. Otro de los desafíos parece estar en continuar desarrollando modalidades de atención que acompañen las necesidades de la demanda. También se debe mejorar la infraestructura y el uso educativo de toda la infraestructura tecnológica brindada por el Plan Ceibal. Por último, es clave que el sistema sea capaz de enfrentar los problemas que refieren a la calidad docente.

A modo de cierre se presentan algunas líneas de trabajo a profundizar, ya que debido al alcance del presente informe no se han podido desarrollar con mayor profundidad y son cada una de ellas trabajos en sí mismos:

- eficiencia del gasto;
- valorización social del maestro;
- profundización del análisis salarial docente, desde su comparación con restantes ocupaciones en la economía así como lógicas actuales de remuneraciones;
- diagnóstico exhaustivo de la infraestructura actual y propuestas para su reingeniería;
- análisis de gestión de recursos a nivel de centros educativos (es interesante profundizar los conocimientos sobre la competencia por los tiempos en la gestión de un centro versus el tiempo dedicado al pienso pedagógico);
- sistematización y propuesta de unificación de estadísticas sobre el sistema educativo (existe mucha información disponible, a veces no coincidente, por ejemplo entre la ANEP y el MEC, por lo que parece necesario estandarizar algunos datos, así como digitalizar estadísticas educativas contenidas en los anuarios del INE para años anteriores a los noventa);
- estudios sobre carrera docente y formación docente en un análisis comparado con experiencias internacionales;
- profundizar y mejorar las proyecciones realizadas e incorporar análisis de sensibilidad;

- estudios sobre cómo incorporar la información del Sistema Integrado de Información Social (SIAS) para la coordinación con otros actores institucionales, y para planificación de los destinos y fines de los recursos en función de las características de los hogares del alumnado.

Bibliografía

ANEP (1997), *Propuesta pedagógica para las escuelas de tiempo completo*, ANEP, Montevideo.

ANEP (2002), *La educación inicial en cifras* (autores: Fernando Filgueira, Juan Pablo Luna, Alejandro Retamoso y Cecilia Rossel), Serie estadística educativa, ANEP, Montevideo.

ANEP (2007), *¿Cuán lejos se está de la universalización de la educación inicial?* (autor: Alejandro Retamoso), ANEP, Montevideo.

ANEP (2009), *Uruguay en el Segundo Estudio Regional Comparativo (SERCE). Informe nacional*, ANEP, Montevideo.

ANEP (2011), Acta nº 11 resolución nº 9 CEIP, disponible en http://www.cep.edu.uy/archivos/normativa/circulares/2011/actas/Acta11_Res9_11.pdf.

ANEP (2011), Convenio entre ANEP y CSEU, disponible en <http://www.anep.edu.uy/anep/phocadownload/acuerdoslariales/Convenio%20entre%20la%20ANEP%20y%20la%20CSEU.pdf>.

ANEP (2012a), *Rendición de cuentas ejercicio 2011*, ANEP, Montevideo.

ANEP (2012b), *Monitor Educativo de Enseñanza Primaria. Escuelas públicas de 2011. Educación inicial*, ANEP, Montevideo.

ANEP (2013), *Monitor Educativo de Enseñanza Primaria. Estado de la situación 2012*, ANEP, Montevideo.

ANEP (2013), *La ANEP en obras*, ANEP, Montevideo.

BÉRTOLA, Luis (2000), *Ensayos de Historia Económica. Uruguay y la región en la economía mundial. 1870-1990*, Ediciones Trilce, Montevideo.

BÉRTOLA, Luis (1991), *La Industria Manufacturera Uruguaya 1913-1961. Un enfoque sectorial de su crecimiento, fluctuaciones y crisis*, Montevideo.

BÉRTOLA, Luis; CALICCHIO, Leonardo; CAMOU, María y RIVERO, Laura (1998), *El PIB Uruguayo 1870-1936 y otras estimaciones*, Programa de Historia Económica, Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo.

BÉRTOLA, Luis y BITTENCOURT, Gustavo (2005), "Veinte años de democracia sin desarrollo económico", en *20 años de democracia. Uruguay 1985-2005: Miradas Múltiples*, Ediciones Santillana, Montevideo.

BONINO, Nicolás; ROMÁN, Carolina y WILLEBALD, Henry (2011), *PIB y estructura productiva en Uruguay: revisión de series históricas y propuesta metodológica*,

- Documento de trabajo 05/12, Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Montevideo.
- CABELLA, Wanda (2007), *El cambio familiar en Uruguay: una breve reseña de las tendencias recientes*, Serie de Divulgación, Fondo de Población de las Naciones Unidas, Montevideo.
- CABELLA, Wanda y otros (2008), "De una transición a otra: la dinámica demográfica en el Uruguay del siglo XX", en *El Uruguay del Siglo XX*. Tomo III: La Sociedad, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.
- CALVO, Juan José (2013), *2012-2030 El país que se viene. Una visión de largo plazo en relación a las políticas sociales con perspectiva ambiental*, documento elaborado para el MIDES, Montevideo.
- CASTRO, Julio (2007), *El banco fijo y la mesa colectiva: vieja y nueva educación* (reedición del libro publicado en 1966), MEC, Montevideo.
- CASTRO, Lucía; GARIAZZO, Florencia y NÚÑEZ, Santiago (2011), *Los Consejos de Salarios en el Uruguay 1943-1952*, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de la República, monografía presentada para optar por el título de Licenciatura en Economía, Montevideo.
- COMISIÓN DE INVERSIONES Y DESARROLLO ECONÓMICO (1965), *Informe sobre el estado de la educación en Uruguay*, tomo primero, Montevideo.
- COMISIÓN DE INVERSIONES Y DESARROLLO ECONÓMICO (1965), *Síntesis de Planes Sociales*, tomo III, Montevideo.
- FILGUEIRA, Fernando; RODRÍGUEZ, Federico y FUENTES, Álvaro (2006), *Viejos instrumentos de la inequidad educativa: repetición en primaria y su impacto sobre la equidad en Uruguay*, documento de trabajo del IPES, Monitor social del Uruguay, Universidad Católica del Uruguay, Montevideo.
- FINCH, Henry (2005), *La economía política del Uruguay contemporáneo 1870-2000*, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.
- FULLAN, Michael; WATSON, Nancy y ANDERSON, Stephen (2013), *Ceibal: los próximos pasos. Informe final*, Michael Fullan Enterprises, Toronto.
- GARCÉ, Adolfo (2002), *Ideas y competencia política en Uruguay (1960-1973). Revisando el "fracaso" de la CIDE*, Trilce, Montevideo.
- GELBERT, D. (2006), *Propensión al abandono educativo temprano: Análisis de una encuesta panel*, documento de trabajo del IPES, Monitor Social del Uruguay, Universidad Católica. Montevideo.
- INSTITUTO DE ECONOMÍA, *Serie de Gasto Público en Educación*, Montevideo.

- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS, *Anuarios estadísticos 1900-1989*, Montevideo.
- LLAMBÍ, C.; PERERA, M. y MESSINA, P. (2009), *Desigualdad de oportunidades y el rol del sistema educativo en los logros de los jóvenes uruguayos*, CINVE, Montevideo.
- MACADAR, Luis (1982), *Uruguay 1974-1980: ¿Un nuevo ensayo de reajuste económico?*, CINVE, Montevideo.
- MACADAR, Luis (1988), "Protección, ventajas comparadas y eficiencia industrial", en *III Jornadas anuales de economía del Banco Central del Uruguay*, Montevideo.
- MACADAR, Luis (1992), *Restauración democrática y política económica. Uruguay 1985-1989*, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.
- MEC (2002), *Anuario estadístico de educación 2001-2002*, MEC, Montevideo
- MEC (2004), *Anuario estadístico de educación 2002*, MEC, Montevideo
- MEC (2005), *Anuario estadístico de educación 2003*, MEC, Montevideo
- MEC (2005), *Anuario estadístico de educación 2004*, MEC, Montevideo.
- MEC (2006), *Anuario estadístico de educación 2005*, MEC, Montevideo.
- MEC (2007), *Anuario estadístico de educación 2006*, MEC, Montevideo.
- MEC (2008), *Anuario estadístico de educación 2007*, MEC, Montevideo.
- MEC (2009), *Anuario estadístico de educación 2008*, MEC, Montevideo.
- MEC (2010), *Anuario estadístico de educación 2009*, MEC, Montevideo.
- MEC (2011), *Anuario estadístico de educación 2010*, MEC, Montevideo.
- MEC (2011), *Logro y nivel educativo de la población 2010*, MEC, Montevideo.
- MEC (2012), *Anuario estadístico de educación 2011*, MEC, Montevideo.
- MEC (2012), *Logro y nivel educativo de la población 2011*, MEC, Montevideo.
- NAHUM, Benjamín (2007), *Estadísticas históricas del Uruguay 1900-1950*, Área de historia económica Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República, Montevideo.
- NOTARO, Jorge (1984), *La política económica en el Uruguay 1968-1984*, CIEDUR, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.
- OCDE (2013), *Education at a glance 2013: OECD Indicators*, OCDE Publishing.

PERERA, Marcelo y LLAMBÍ, Cecilia (2010), *Dimensionamiento económico de la universalización de los servicios de atención y educación a la primera infancia. Considerando los modelos existentes así como posibles modelos alternativos*, ENIA, Montevideo.

PLAN CEIBAL (2012), *Evaluación anual en primaria 2009-2011*, disponible en http://ceibal.org.uy/docs/Evaluacion_Anual_2009-2011_Final_%2831012013%29.pdf

UNESCO, *Estadísticas educativas*.

UNICEF (2012), *Observatorio de los derechos de la infancia y la adolescencia en Uruguay 2012* (autores: Álvaro Arroyo, Gustavo De Armas, Alejandro Retamoso y Lucía Vernazza), UNICEF, Montevideo.

VARELA, Carmen; POLLERO, Raquel y FOSTIK, Ana (2008), “La fecundidad: evolución y diferenciales en el comportamiento reproductivo”, en *Demografía de una sociedad en Transición*, capítulo 2, Fondo de Población de las Naciones Unidas, Montevideo.

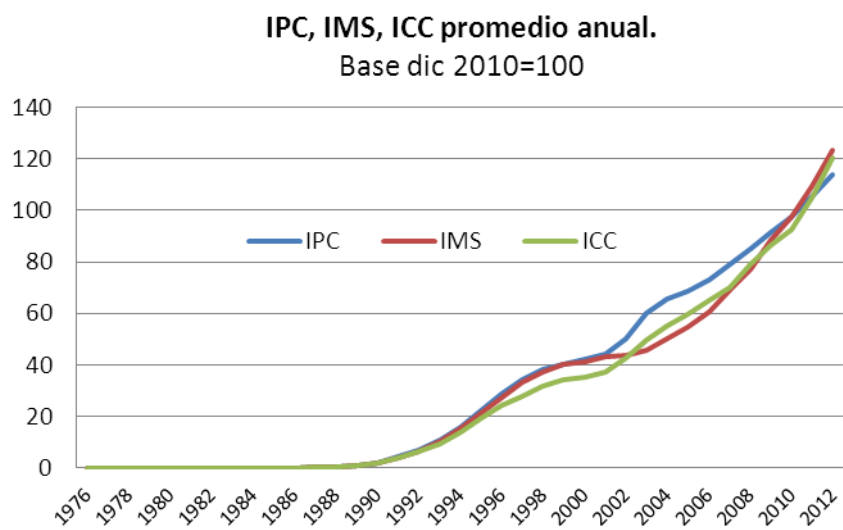
Anexo

Cuadro A.1. IPC, IMS, ICC promedio anual. Base diciembre 2010=100

	IPC	IMS	ICC
1976	0,003	0,004	0,003
1977	0,005	0,005	0,004
1978	0,007	0,007	0,006
1979	0,011	0,01	0,01
1980	0,018	0,017	0,016
1981	0,024	0,025	0,021
1982	0,029	0,029	0,024
1983	0,043	0,035	0,035
1984	0,067	0,049	0,053
1985	0,116	0,097	0,1
1986	0,204	0,182	0,171
1987	0,334	0,312	0,304
1988	0,542	0,511	0,484
1989	0,978	0,922	0,897
1990	2,077	1,797	1,905
1991	4,196	3,808	3,941
1992	7,068	6,534	6,394
1993	10,89	10,57	9,38
1994	15,77	15,42	13,71
1995	22,43	21,3	19,2
1996	28,78	27,54	24,25
1997	34,49	33,08	28,03
1998	38,21	37,32	31,74
1999	40,38	40,05	34,15
2000	42,3	41,41	35,31
2001	44,15	43,1	37,06
2002	50,31	43,54	42,78
2003	60,06	45,82	49,68
2004	65,56	49,99	54,98
2005	68,64	54,73	59,43
2006	73,04	60,78	64,88
2007	78,96	68,85	70,26
2008	85,18	76,85	79,26
2009	91,2	88,28	86,34
2010	97,31	97,32	92,53
2011	105,18	109,46	104,99
2012	113,7	123,31	120,34

Fuente: elaboración propia a partir del INE.

Gráfico A.1



Cuadro A.2. Cuadro comparativo de las proyecciones de población en edad de asistir (4 a 11 años) en los diferentes escenarios

	Tendencial	Mínima	Proyecciones del INE
2012	382.518	381.948	389.777
2013	377.037	375.971	386.015
2014	372.545	371.056	383.635
2015	368.150	366.272	382.381
2016	365.267	362.691	381.718
2017	363.727	358.659	380.744
2018	364.544	356.646	380.145
2019	366.480	355.415	379.223
2020	369.034	354.432	379.664
2021	371.950	353.450	378.373
2022	375.024	352.301	378.518
2023	378.076	350.811	378.051
2024	381.178	349.404	377.424
2025	383.935	349.181	376.620
2026	386.188	348.555	
2027	378.856	347.482	
2028	388.928	345.961	
2029	389.441	344.038	
2030	389.451	341.768	
2031	389.003	339.208	
2032	388.143	339.409	
2033	386.895	333.379	
2034	385.321	330.143	
2035	383.493	326.720	
2036	381.472	323.126	
2037	379.306	319.370	
2038	377.038	315.479	
2039	374.695	311.464	
2040	372.313	307.336	
2041	369.954	303.141	
2042	367.663	298.916	
2043	365.483	294.714	
2044	363.441	290.595	
2045	361.562	286.607	
2046	359.861	282.768	
2047	358.371	279.102	
2048	357.106	275.612	
2049	356.067	272.320	
2050	355.241	269.242	

Fuente: Calvo y otros, INE.