

Evolución de la educación inicial y primaria en los últimos 50 años

Lic. Verónica Figueroa Garrido

Br. Gabriela Núñez Barboza

Octubre 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.

Agradecimientos especiales

Beatriz García (Plan CAIF)
Gabriel Buchelli (FCS-UdelaR)
Graciela Torterolo (CEIP)
Daniel Macadar (FCS-UdelaR)
Javier Guillaume (Plan CAIF)
Leticia Zuppardi (INE)
Limber Santos (DER-CEIP)
María Camou (FCS-UdelaR)
M^a Noel Miguez (FCS-UdelaR)
Maritza Piazzoli (DEE del CEIP)
Mathias Nathan (FCS-UdelaR)
Personal de la Biblioteca del INE
Susana Mara (Plan CAIF)
Virginia Cura (SIPI)

Índice de contenido

Introducción.....	1
Capítulo I. Contexto económico y normativo del sistema educativo uruguayo	
Introducción.....	2
1. Contexto económico.....	2
1.1 Evolución del PBI per cápita y del gasto público en educación.....	2
2. Contexto normativo.....	4
2.1 Beneficios especiales en torno a la maternidad/paternidad.....	4
2.2 Obligatoriedad del Estado de ofrecer servicios de educación inicial y primaria.....	6
2.3 Sistema de cuidados para la infancia.....	6
3. Síntesis del capítulo.....	8
Capítulo II. Contexto social y demográfico de la demanda teórica de educación inicial y primaria	
Introducción.....	10
1. Demanda teórica de los servicios de educación inicial y primaria.....	10
1.1 Población de 3-5 años.....	10
1.2 Población de 6-11 años.....	12
1.3 Población de 3-11 años con discapacidad.....	13
2. Demanda potencial de los servicios de educación inicial y primaria.....	14
2.1 Crecimiento de la población de 3-11 años.....	15
3. Demanda teórica de grupos afectados por la pobreza.....	16
4. Síntesis del capítulo.....	17
Capítulo III. Oferta actual en educación inicial y primaria	
1. Modalidades de atención en el nivel inicial.....	20
1.1 Educación inicial pública.....	20
1.2 Educación inicial privada.....	21
1.3 Educación inicial de gestión mixta (Estado-asociaciones civiles).....	21
2. Modalidades de atención en el nivel de primaria.....	22
2.1 Educación primaria pública.....	22
2.2 Educación primaria privada.....	24
Capítulo IV. Evolución de la educación inicial en los últimos 50 años	
1. Extensión del Sistema.....	25
1.1 Cobertura por departamentos.....	29
1.2 Cobertura por quintiles de ingreso.....	31
1.3 Cobertura por sexo.....	32
1.4 Cobertura en la población con discapacidad.....	32
1.5 Educación por modalidad de atención.....	34
1.6 Evolución de la oferta en educación inicial.....	35
1.6.1 Evolución del número de establecimientos.....	35
1.6.2 Evolución de las modalidades de atención.....	37
2. Calidad del servicio y rendimiento en el nivel inicial.....	38
2.1 Tamaño promedio de los grupos.....	38

2.2 Asistencia insuficiente.....	39
3. Síntesis del capítulo.....	40
Capítulo V. Evolución de la educación primaria en los últimos 50 años	
1. Extensión del Sistema.....	42
1.1 Cobertura por departamentos.....	45
1.2 Cobertura por quintiles de ingreso y sexo.....	45
1.3 Cobertura por edades simples.....	46
1.4 Cobertura en la población con discapacidad.....	47
1.5 Evolución de la oferta en educación primaria.....	48
1.5.1 Evolución del número de establecimientos.....	48
1.5.2 Evolución de las modalidades de atención en primaria.....	49
2. Calidad del servicio y rendimiento en primaria.....	50
2.1 Tamaño promedio de los grupos.....	50
2.2 Asistencia insuficiente.....	51
2.3 Repetición y extraedad.....	53
2.4 Resultados.....	55
3. Síntesis del capítulo.....	56
Capítulo VI. Objetivos y metas: una mirada retrospectiva.....	58
Capítulo VII: Consideraciones finales y propuestas para los próximos 10 años.....	62
Bibliografía.....	65
ANEXOS.....	67

Introducción

El presente trabajo se propone dos **objetivos generales**. En primer lugar, describir el estado de la educación inicial y primaria desde la época del informe de la CIDE hasta la actualidad. En segundo lugar, describir las propuestas que se derivan del informe de la CIDE, analizar su grado de cumplimiento y reconocer desafíos futuros.

Para lograrlo se establecieron los siguientes **objetivos específicos**. En primer lugar, describir y analizar el contexto económico, social y político del momento en que se produjo el informe de la CIDE y el actual. De este modo se pretendió enmarcar al sistema educativo uruguayo en un contexto más amplio que influye en los “movimientos posibles” que pueden hacer los encargados de formular las políticas públicas, las instituciones y las familias. Es importante mencionar que no se intenta establecer una relación causal indiscutible entre las características sociales, económicas y políticas de un país y las características de su sistema educativo. Que en el presente trabajo se reconozca la importancia evidente de estos factores no significa que se desconozca que además de las condiciones materiales óptimas se requiere voluntad de la elite política y de la sociedad civil en su conjunto para implementar ciertos cambios.

El **segundo objetivo específico** implicó, tomando como insumo las dimensiones de análisis utilizadas por el informe de la CIDE, reconstruir los datos desde la época del informe hasta la fecha.¹ En este sentido, interesaba describir y analizar, con especial interés, la cobertura de los servicios públicos en la población de 3 a 5 años que se encuentra en situación de vulnerabilidad social, así como en los niños con discapacidad.

El **tercer objetivo específico** constó en reconocer, sistematizar y analizar las propuestas que se derivan del informe de la CIDE. En esta sección se pretendió responder básicamente las siguientes preguntas: ¿se alcanzaron las metas propuestas por la CIDE en la década de 1960?, ¿es posible mantener vigente algunas de ellas?

Finalmente, se presentan algunas recomendaciones para orientar la política educativa de los próximos 10 años en los niveles de inicial y primaria.

El documento se estructura de la siguiente manera: en primer lugar se presenta el capítulo “Contexto económico y normativo del Sistema Educativo uruguayo”. En segundo lugar, el capítulo “Contexto social y demográfico de la demanda teórica de educación inicial y primaria”. En tercer lugar, se expone brevemente la oferta de modalidades actual disponible para atender a la demanda de inicial y primaria. En cuarto y quinto lugar, se presentan los capítulos “Evolución de la educación inicial en los últimos 50 años” y “Evolución de la educación primaria en los últimos 50 años”. Posteriormente, se expone el capítulo “Objetivos y metas, una mirada retrospectiva”. Finalmente se presenta un capítulo con propuestas para los próximos 10 años en lo que respecta a los niveles considerados.

¹ Recordamos al lector que en el informe de la CIDE no se contemplaba en detalle la educación inicial.

Capítulo I. Contexto económico y normativo del sistema educativo uruguayo

Introducción

En este capítulo se presenta un análisis del contexto económico y normativo de la época del Informe de la CIDE y el actual. De este modo, se pretende enmarcar al sistema educativo uruguayo en un contexto más amplio que influye en los “movimientos posibles” que pueden hacer los encargados de formular las políticas públicas, las instituciones y las familias.

1. Contexto económico

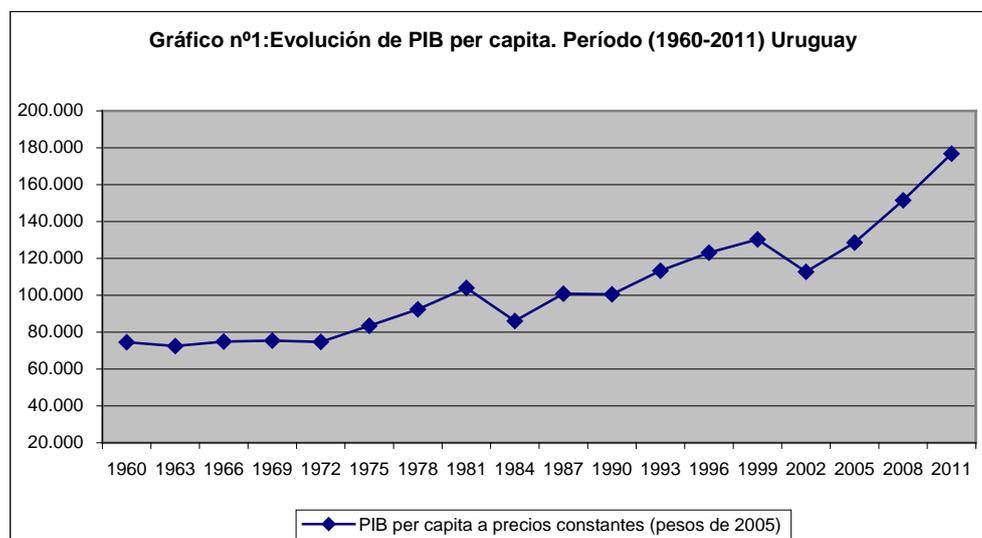
El análisis de la cantidad de recursos con que cuenta una economía para hacer frente a las necesidades de su población es un buen indicador para medir la capacidad de un país para satisfacer la demanda de servicios educativos. Es posible suponer que cuanto mayor sea la riqueza de un país, mayor será el potencial para invertir en educación. Esto no significa que se desconozca la importancia de otros factores como la voluntad política, la estrategia de distribución del presupuesto nacional entre las diferentes líneas programáticas, las características del contexto internacional, entre otras.

El producto bruto interno (PBI) per cápita es un buen indicador para medir este potencial, dado que representa el valor monetario del total de bienes y servicios que un país produce en un año, dividido por su población. Por lo anterior, se utiliza este indicador para analizar el contexto económico del momento en que se realizó informe de la CIDE (principios de la década del 60) y el actual. Se complementa el análisis con información respecto al gasto público en educación inicial, primaria y media.

1.1 Evolución del PBI per cápita y del gasto público en educación

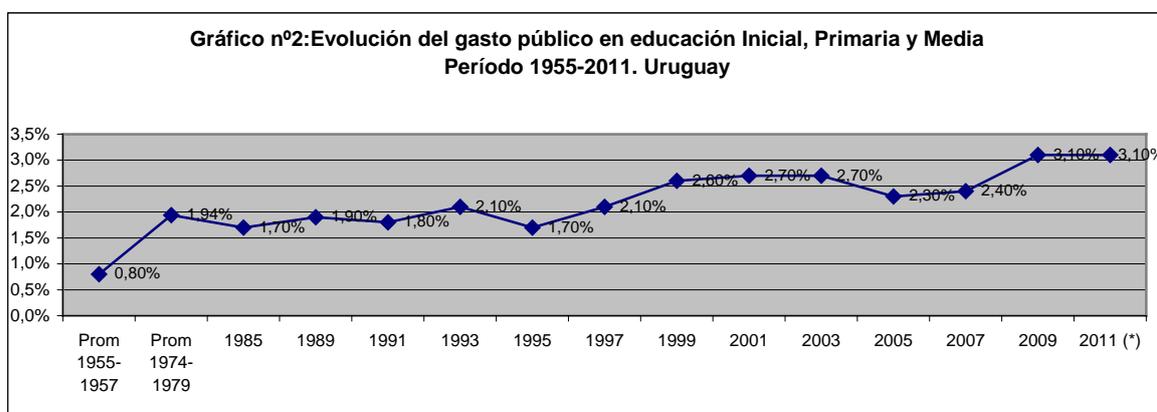
Es importante mencionar que la variedad de metodologías utilizadas para el cálculo de indicadores, la periodicidad de las mediciones y los cambios en el año base han sido algunos de los inconvenientes encontrados en la construcción de una serie histórica que dé cuenta de la evolución del PBI per cápita en el largo plazo. Reconociendo esta dificultad, Bonino y otros en *PBI y Estructura productiva en Uruguay (1870-2011): revisión de series históricas y discusión metodológica* ofrecen una serie homogénea y consistente del PBI per cápita de Uruguay en el período 1870-2011 que será retomada en el presente trabajo.

A continuación se presenta la evolución del PIB per cápita en el período 1960-2011 elaborada por los autores del documento citado:



Fuente: Bonino y otros, *PBI y Estructura productiva en Uruguay (1870-2011): revisión de series históricas y discusión metodológica*.

A continuación se presenta la evolución del gasto público destinado a educación inicial, primaria y media (secundaria y técnica) utilizando como variable proxy el presupuesto asignado a la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), cuyo gasto es básicamente destinado a estos niveles.²



Nota: (*) dato estimado en ANEP, 2011, *Gastos y Salarios 1985-2011*.

Fuentes: Período 1955-1979 gasto público destinado a la educación Inicial, Primaria y Media como porcentaje del PIB presentado en: Gustavo de Armas, "Sustentabilidad social" en *ENIA 2010-2030*, 2008. Período 1985-2011 gasto público destinado a ANEP como porcentaje del PIB presentado en ANEP, "Gastos y Salarios 1985-2011, 2011.

No se pretende realizar un análisis detallado de las series históricas presentadas, pero interesa mencionar algunos aspectos interesantes. Según los gráficos expuestos, el aumento de la capacidad teórica de la economía uruguaya para invertir en educación, ilustrado en la tendencia creciente del PIB per cápita se ha visto reflejado en el gasto efectivamente destinado a la educación preuniversitaria. Sin embargo, se dibujan escenarios diferentes en los dos momentos que nos interesan (la década del 60 y la

² Para 2011 el gasto de ANEP destinado a estos niveles representó más del 85% del gasto total (ANEP, *Gastos y Salarios 1985-2011*, 2011).

actualidad). En la década del 60 el PBI per cápita presenta los valores más bajos de toda la serie. Asimismo, próximo a la década del 60 se observan los menores esfuerzos en inversión en enseñanza inicial, primaria y media en relación al PBI (0,8%). En el extremo opuesto, para el año 2011 se registraron los valores más altos de PBI per cápita y de inversión en educación en los niveles mencionados (3,1%). Es probable que escenarios tan disímiles se traduzcan, como veremos más adelante, en ofertas y flujos educativos en educación inicial y primaria también diferentes.

En lo que respecta a la inversión en educación inicial, primaria y media sin considerar el período 1957-1979, dado que la ausencia de datos no nos permite esbozar hipótesis de ningún tipo, las mayores tasas de crecimiento se observan en 1999 (aumenta un 24% respecto a 1997) y 2009 (aumenta un 29% respecto a 2007). Ambos momentos, como se verá más adelante, coinciden con la extensión del carácter obligatorio de la educación a los 5 y 4 años respectivamente (junto a la extensión de la obligatoriedad en la educación media). Esto podría ser un indicativo de la importancia macroeconómica de la escolarización temprana que acompaña al proceso normativo.

2. Contexto normativo

El análisis del contexto normativo que regula a la educación de los niños de 3 a 11 años, así como los incentivos legales para que las familias brinden cuidado y educación a sus hijos, permite dar cuenta del estatus que tiene dicha población en el país. Para el análisis se consideraron las siguientes dimensiones: beneficios especiales en torno a la maternidad/paternidad, obligatoriedad del Estado de ofrecer servicios de educación inicial y primaria, y sistema de cuidados para la infancia.

2.1 Beneficios especiales en torno a la maternidad/paternidad

La normativa uruguaya en torno a la maternidad/paternidad de la década del 60 estuvo marcada por tres momentos:

1- **Ley Nº 11.577** (1950): Se le brindó a las mujeres en “estado de gravidez” que trabajaban en actividades consideradas insalubres el derecho a percibir el salario íntegro durante los primeros cuatro meses de ausencia (**subsidio por maternidad**). En caso de exceder dicho plazo, el salario percibido era de la mitad hasta el término de seis meses. Asimismo, en el artículo 17 se preveía condiciones especiales para las trabajadoras embarazadas. En caso de ser despedidas, el patrón debía satisfacer el equivalente a seis meses de sueldo más la indemnización legal correspondiente.

2- **Ley Nº 12.030** (1954): Uruguay ratifica el Convenio 103 (Relativo a la protección de la maternidad) adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo. Mediante este convenio se le brindaba a las mujeres empleadas en empresas industriales y en trabajos no industriales y agrícolas, además del derecho a la licencia por maternidad, la **autorización para interrumpir su trabajo durante uno o varios períodos** (cuya duración debía ser determinada por la legislación nacional) para lactar a su hijo, los cuales debían ser contados como horas de trabajo.

3- **Ley Nº 12.572 (1958): Salarios de Maternidad.** Se crearon los salarios por maternidad para toda mujer asalariada que fuese a dar a luz, cuya prestación y administración ya no estaría a cargo del patrón, sino del Consejo Central de Asignaciones Familiares. Asimismo, los sueldos o salarios percibidos por esta ley serían computados a los efectos jubilatorios por la causal Ley de Madre. La madre trabajadora deberá cesar todo trabajo seis semanas antes del parto y no podrá reiniciarlo sino hasta seis semanas después. Este derecho es ampliado por las leyes 15.084 de 1980 para el sector privado (Denominada Decreto-Ley por Ley Nº 15.738) y 16.104 de 1990 para el sector público (trece semanas de licencia). Desde entonces, la normativa uruguaya en torno a la maternidad/paternidad se ha ampliado. El escenario actual se encuentra influido por cuatro momentos.

1- **Ley Nº 17.215 (1999):** Uruguay le otorga a todas las trabajadoras públicas o privadas que se encuentren en estado de gravidez o en período de lactancia el derecho a obtener un cambio temporario de las actividades que desempeñan, si estas pudieran afectar la salud de la progenitora o del hijo (**Protección del embarazo en el ámbito laboral de la madre**). Asimismo, las trabajadoras madres del sector público en los casos en que ellas mismas amamanten a sus hijos podrán solicitar se les reduzca a la mitad el horario de trabajo hasta que el lactante lo requiera, luego de haber hecho uso del descanso puerperal (Ley Nº 16.104 de 1990).

2- **Ley Nº 18.345 (2008): Licencia por Paternidad.** Se establece que todos los trabajadores padres de la actividad privada tendrán derecho a tres días de licencia con goce de sueldo en ocasión del nacimiento de sus hijos (incluyendo el día del nacimiento). Este derecho ya había sido otorgado a los padres del sector público mediante la Ley Nº 16.104 de 1990 y ampliado a 10 días por la Ley Nº 17.930 de 2005.

3- **Ley Nº 18.426 (2008): Defensa del derecho a la salud sexual y reproductiva.** El Estado uruguayo se compromete a diseñar políticas y programas para garantizar el ejercicio pleno de los derechos sexuales y reproductivos de toda la población. Entre los objetivos específicos que se establecen en la ley interesa destacar dos (sin desmedro del resto): prevenir la morbilidad materna y sus causas, y garantizar el acceso universal a diversos métodos anticonceptivos seguros y confiables.

4- **Ley Nº 19.161 (2013): Ampliación del subsidio por maternidad y paternidad para trabajadores de la actividad privada.** Se amplía el período de licencia por maternidad de 12 a 14 semanas y el período de licencia por paternidad a 6 días continuos a partir del nacimiento, incluyendo el día del parto. Asimismo, se establece la ampliación progresiva de esta licencia de la siguiente manera: hasta un máximo de 7 días a partir del 1º de enero de 2015 y hasta un máximo de 10 días a partir del 1º de enero de 2016. Se establece también el derecho a reducir medio horario de jornada laboral, con un máximo establecido de cuatro horas de trabajo diarias. Comprende el período que va desde la finalización de la licencia maternal y hasta que el niño cumpla los cuatro meses de edad, estableciéndose una ampliación progresiva que oficiará de la siguiente manera: a partir del 1º de enero de 2015 se extenderá hasta que el niño cumpla los cinco meses de edad; y a partir del 1º de enero de 2016 se extenderá hasta que el niño cumpla los seis meses de edad.

2.2 Obligatoriedad del Estado de ofrecer servicios de educación inicial y primaria

Sin lugar a dudas, un cambio importante respecto al escenario normativo de la década del 60 refiere al carácter obligatorio de la educación. Teniendo su origen en el decreto-ley de Educación Común de 1877, el sistema de educación primaria comprendía un ciclo de curso obligatorio para los niños de 6 a 14 años.³ Sin embargo, desde entonces y hasta la actualidad el carácter obligatorio de la educación se ha extendido. En la década del 70 la obligatoriedad se extendió a la enseñanza media básica.⁴ Mediante la Ley N° 17.015 de 1998 la educación obligatoria alcanza a los niños de 5 años y con la Ley N° 18.154⁵ de 2007 a los niños de 4 años de edad. Finalmente, en el año 2008 se extiende el carácter obligatorio a la enseñanza media superior. Este recorrido normativo ha llevado a que en la actualidad, la obligatoriedad de la enseñanza en Uruguay comprenda el período desde el nivel 4 hasta la finalización de la enseñanza media superior. Adicionalmente, se establece la obligatoriedad de los responsables legales del niño de inscribirlos en un centro educativo, así como observar su asistencia y aprendizaje.⁶

2.3 Sistema de cuidados para la infancia

Excede a este trabajo hacer un análisis del régimen de bienestar uruguayo. Sin embargo, junto al análisis de la normativa en torno a la licencia por maternidad y paternidad interesa mencionar algunos aspectos respecto a la tarea de cuidado de los niños más pequeños. Pese a que la extensión de la obligatoriedad de la educación a los 4 años ha resultado en la “institucionalidad” para el cuidado de los más pequeños, en Uruguay no existen disposiciones legales para el cuidado de los hijos y los patrones no tienen la obligación de prestar el servicio.

Sin embargo, es posible encontrar algunos casos excepcionales en los cuales los trabajadores puedan hacer uso de ciertos beneficios que colaboren directa o indirectamente con las tareas de cuidados de los hijos. Los funcionarios públicos pueden hacer uso de “licencias especiales” con goce de sueldo por el término máximo de 30 días y por un lapso mayor sin goce de sueldo.⁷ Sin embargo, más de un tercio de los incisos del Estado no aportan ningún apoyo adicional para que sus trabajadores enfrenten el cuidado de sus hijos que el establecido por la legislación laboral (licencias por maternidad y paternidad). Algunos de los privilegios obtenidos por algunos funcionarios del Estado son: servicios de educación inicial (de 0 a 5 años), centros de educación escolar a contra horario de la educación formal, centro de atención a personas con discapacidad, plazos extendidos por maternidad, lactancia o adopción, apoyos compensatorios por niños/as a cargo, reintegro de gastos por educación inicial,

³ CIDE, 1965, p. 27.

⁴ Ley N° 14.101 de 1973.

⁵ En vigencia a partir del 1° de enero de 2009.

⁶ Domingo y Patrón, *Sistema Educativo Uruguayo. Aspectos relevantes de la Ley de Educación de 2008*, 2010, en *Notas Docentes*. Departamento de Economía. Facultad de Ciencias Sociales.

⁷ Artículo 37 Ley N° 16.104.

lugar para amamantar, entre otros. Los niños que superan la edad de 5 años no son sujetos relevantes de cuidado para los incisos del Estado.⁸

Como aproximación a lo que ocurre con el resto de los trabajadores, además de los funcionarios públicos, es interesante mencionar los hallazgos del estudio realizado por el Fernando Salas Rosso, "Prestaciones ofrecidas por los sindicatos para el cuidado de los familiares de sus afiliados", en 2012. En dicha investigación el autor concluye que al analizar las acciones que pueden enfrentar directamente los sindicatos (brindar servicios de cuidados, subsidios, negociar prestaciones y otras), solo 4 de los 31 sindicatos que fueron consultados ofrecen servicios de cuidado para la primera infancia. Asimismo, tal como se mencionó para el caso de los funcionarios públicos, ningún sindicato consultado ofrecía servicios de cuidado para los niños mayores de 5 años.

Finalmente, pero no menos importante, interesa hacer referencia brevemente al sistema de cuidados de los niños con discapacidad. En la actualidad, los servicios y prestaciones que colaboran con el cuidado de los niños con discapacidad son ejecutados directamente por el Estado y la Seguridad Social, así como en modalidad de convenios con instituciones y organizaciones privadas. En un documento elaborado en el marco del debate para la construcción de un Sistema Nacional de Cuidados,⁹ se mencionan los siguientes servicios y prestaciones a los niños con discapacidad:

- Centros de atención de niños y niñas con discapacidad intelectual o motriz del INAU: se brindan más de dos prestaciones, entre ellas, alimentación y vivienda para el caso de los hogares de habitación colectiva permanente.
- Programa Transporte Escolar Consejo de Educación Inicial y Primaria de la ANEP: facilita el traslado de niños/as desde sus hogares a los centros educativos entre 4-17 años. Puede incluir la educación media.
- Centro Casa de Gardel, actualmente en dependencia de ASSE: brinda actividades de rehabilitación, mantenimiento y actividades socio culturales a personas con discapacidades motrices e intelectuales de todas las edades.
- Escuelas especiales la ANEP (5-15 años).

La oferta de servicios que parten de iniciativas privadas se financian mediante el pago de aranceles o cuotas complementarias, transferencias económicas del Estado bajo la modalidad de convenios, apoyos parciales a partir de convenios específicos o aportes donativos. De acuerdo a los servicios que ofrecen, es posible agrupar a estas instituciones en dos grupos:

1- oferta de actividades en las que los usuarios participan en forma parcial (en algunas actividades, algunos días, en un determinado horario) o en forma completa asistiendo a todas las actividades.

⁸ Fernando Salas (2012): *Prestaciones para el cuidado de los familiares del personal del Estado*. Informe preliminar presentado el 10 de diciembre de 2012 en el marco de la consultoría solicitada por el Grupo de Trabajo del Sistema de Cuidados y el Consejo Nacional de Políticas Sociales

⁹ María José Bagnato, Heber Da Cunha, Beatriz Falero: *Sistema de Cuidados*, 2011. Documento de trabajo para el debate en torno a la población con discapacidad.
http://www.sistemadecuidados.gub.uy/innovaportal/v/23284/1/innova.front/personas_con_discapacidad

2- oferta de servicios con la modalidad “hogar”, que implica la institucionalización de la persona en régimen de internado.

Pese a lo anterior, el cuidado de las personas con discapacidad en Uruguay es realizado mayoritariamente por las mujeres de la familia o cuidadores no profesionales. Esta situación de falta de servicios conlleva a que la mujer no pueda salir del hogar por tener una persona a cargo. Como forma de brindar sostén y acompañamiento a las familias, en el documento mencionado se propone la necesidad de centros educativos que atiendan a la primera infancia (0-3 años), dado que prácticamente no existe oferta pública o privada que atienda a los más pequeños con discapacidad. Asimismo, destacan la necesidad de una educación inclusiva y que atienda las necesidades educativas especiales.

3. Síntesis del capítulo

A modo de síntesis del apartado se retoman algunas consideraciones desagregadas por tema:

- **Contexto económico:** La tendencia creciente del PBI per cápita y del gasto público en educación inicial, primaria y media constatada en el análisis de la evolución histórica de dichos indicadores nos permitiría afirmar que Uruguay ha aumentado sus probabilidades de ampliar la cobertura de estos servicios y de mejorar su calidad. Asimismo, mientras el contexto actual se perfila como el mejor escenario económico para lograrlo, según los indicadores analizados, en la década del 60 se registró el escenario más desalentador.
- **Beneficios por maternidad/paternidad:** En Uruguay existe la licencia por maternidad desde 1958. Su duración ha variado recientemente, pasó de 12 a 14 semanas para las trabajadoras del sector privado y es de 13 semanas para las funcionaras públicas desde 1990. Una realidad muy diferente atañe a los padres; se otorgan 6 días de licencia a los padres trabajadores en el sector privado¹⁰ y 10 días a quienes trabajan en el sector público.
- **Sistema de cuidados:** Se constató la existencia de dos escenarios diferentes, en la actualidad la colaboración del Estado uruguayo en el cuidado de los más pequeños es mayor que en la década del 60. Desde 1999 se les permite a las mujeres embarazadas o que amamantan a sus hijos la modificación temporaria de las actividades que realizan en el trabajo. Asimismo, a través de la ampliación de la normativa vigente, que rige desde el año 2013, los trabajadores padres o madres del sector privado podrán optar por trabajar medio horario desde la finalización de la licencia maternal hasta que el niño cumpla cuatro meses de edad, con ampliación progresiva a partir del año 2015. Actualmente en Uruguay no existen otras disposiciones legales para el cuidado de los hijos y los patrones no tienen la obligación de prestar el servicio. Es posible encontrar algunos casos excepcionales en los cuales los trabajadores puedan hacer uso de ciertos beneficios que colaboren directa o indirectamente con las tareas de cuidados. Los funcionarios públicos pueden, justificadamente, hacer uso de “licencias especiales” con goce de sueldo por el

¹⁰ Con ampliación progresiva.

término máximo de 30 días y por un lapso mayor sin goce de sueldo.¹¹ Algunos organismos del Estado, así como algunos sindicatos del sector privado, ofrecen opciones de cuidado adicionales para los hijos de los trabajadores, aunque los niños mayores de 5 años constituyen el público objetivo menos relevante. Respecto a los niños con discapacidad, dada la escasa oferta pública y privada, aún se reconoce la necesidad de centros educativos que atiendan a los niños más pequeños.

- **Obligatoriedad de la enseñanza:** Uno de los cambios más importantes desde la década del 60 a la actualidad ha sido la extensión del servicio educativo obligatorio dentro de la población. Uruguay pasó de exigir el comienzo de la trayectoria educativa a los 6 años (década del 60) a exigirla a los 4 años y hasta culminar la educación media superior. Pese a esto, y a que actualmente se está implementando el retiro del pago de las asignaciones familiares¹² a los padres que no inscriban a sus hijos en un centro educativo, en la práctica el grado de control para el cumplimiento de la asistencia aún no se efectiviza.

¹¹ Art 37 Ley N° 16.104.

¹² Las asignaciones familiares surgen en el año 1943 con la Ley 10.449. Modificaciones mediante, actualmente se regulan por el Decreto-Ley 15.084. Se definen como una prestación de dinero, que se paga desde el embarazo y puede extenderse hasta los 18 años, a los hijos o menores a cargo de trabajador dependiente de la actividad privada o patrón de empresa unipersonal rural con hasta 200 hectáreas. Para mantener el derecho, los menores deben asistir a un centro de enseñanza formal. En el marco del Plan de Equidad, en 2007 surgen también las asignaciones dirigidas a las familias en situación de vulnerabilidad socioeconómica (Ley 18.227).

Capítulo II: Contexto social y demográfico de la demanda teórica de educación inicial y primaria

Introducción

El análisis de las principales características demográficas y sociales de la población es un elemento clave al momento de pensar y diseñar estrategias a mediano y largo plazo en materia educativa. El número de niños en edad de cursar la educación inicial y primaria (3-11 años), el modo en que se distribuyen en el territorio nacional, los nacimientos y la mortalidad infantil (indicadores de los potenciales usuarios de los servicios de educación inicial y primaria), la población entre 3-5 años afectados por la pobreza, entre otros, son algunas de las variables que consideramos relevantes si se desean proponer modificaciones en el sistema educativo que sean pertinentes y acordes a la realidad social.

Para el logro de este último objetivo sería necesario un amplio análisis de las características demográficas y sociales de la población. Sin embargo, por cuestiones de tiempo y espacio no se podría cumplir con tal ambición. Por tanto, a continuación se presenta información acerca de algunas variables demográficas y sociales que influyen y caracterizan a la población destinataria de la educación inicial y primaria.

1. Demanda teórica de los servicios de educación inicial y primaria

En el siguiente apartado se presenta información acerca de tres aspectos claves al momento de caracterizar el “estado” de una determinada población: el tamaño, la estructura por sexo y edad, y la distribución espacial. Se utilizó como estrategia de análisis la división de la población de 3 a 11 años en tres grupos: la población integrada por los niños de 3 a 5 años, la población integrada por los niños de 6 a 11 años y los niños de 3 a 11 años con discapacidad. Esta estrategia de análisis será utilizada también en análisis subsiguientes, porque permite reconocer realidades diferentes y sentar las bases para diseñar políticas focalizadas.

1.1 Población de 3 a 5 años

Según datos del último censo realizado, en el año 2011 había en Uruguay 135.335 niños entre 3 y 5 años (edad teórica para asistir a educación inicial). En el total de la población esto representaba apenas el 4%. Al desagregar la información por edades simples, se observa que existe una representación prácticamente igual de cada una de las edades en el tramo etario considerado: 32,96% (44.613) eran niños de 3 años, 33,58% (45.445) eran niños de 4 años y 33,46% (45.277) eran niños de 5 años. El análisis de la población en función del sexo refleja una relación pareja entre niñas y varones con un leve predominio de estos últimos.¹³

Finalmente, interesa ilustrar acerca del modo en que se encontraba distribuida dicha población en el territorio nacional. Para ello se recurrió al análisis de la distribución de

¹³ El 51,17% (69.251) de la población de 3-5 años eran varones, mientras que el 48,83% (66.084) restante eran niñas.

la población entre los 19 departamentos del país. Ofrecer información a nivel departamental es una herramienta útil para la planificación de políticas educativas con mirada nacional, pero sin desconocer la perspectiva local. A continuación se presenta la distribución de la población de 3 a 5 años por departamento.

Cuadro n°1: Distribución de la población de 3-5 años según departamento. Año 2011

	3 años	4 años	5 años	Total	% sobre el total de la población del departamento	% sobre el total de la población de 3 a 5 años
MONTEVIDEO	16450	16625	16537	49612	3,8%	36,7%
ARTIGAS	1118	1141	1052	3311	4,5%	2,4%
CANELONES	7328	7611	7631	22570	4,3%	16,7%
CERRO LARGO	1244	1233	1251	3728	4,4%	2,8%
COLONIA	1588	1685	1752	5025	4,1%	3,7%
DURAZNO	776	836	805	2417	4,2%	1,8%
FLORES	312	333	332	977	3,9%	0,7%
FLORIDA	910	921	912	2743	4,1%	2,0%
LAVALLEJA	740	799	794	2333	4,0%	1,7%
MALDONADO	2321	2402	2442	7165	4,4%	5,3%
PAYSANDU	1666	1796	1725	5187	4,6%	3,8%
RIO NEGRO	968	864	937	2769	5,1%	2,0%
RIVERA	1593	1562	1528	4683	4,5%	3,5%
ROCHA	949	898	911	2758	4,1%	2,0%
SALTO	1992	2013	2025	6030	4,8%	4,5%
SAN JOSE	1548	1540	1562	4650	4,3%	3,4%
SORIANO	1185	1209	1224	3618	4,4%	2,7%
TACUAREMBO	1320	1306	1240	3866	4,3%	2,9%
TREINTA Y TRES	605	671	617	1893	3,9%	1,4%
Total	44613	45445	45277	135335	4,1%	100,0%
%	33,0%	33,6%	33,5%	100,0%		

Fuente: Elaboración propia en base al Censo 2011

Dada la información presentada en el cuadro n° 1, en el año 2011 más de la mitad de los niños de entre 3 y 5 años se encontraban en los departamentos de Montevideo y Canelones (49.612 y 22.570 niños respectivamente). En el extremo inferior se encontraba el departamento de Flores, donde residía menos del 1% (977) del total de niños de 3 a 5 años que había en el país en el año 2011.

Otro aspecto interesante para destacar refiere al peso de los niños entre 3 a 5 años en la población total de cada departamento. El predominio de los niños en este rango etario oscila alrededor del 4% en el total de la población al interior de cada departamento. En el extremo superior encontramos al departamento de Río Negro, donde el 5% (2.769) de la población eran niños de entre 3 y 5 años.

1.2 Población de 6 a 11 años

En lo que respecta a la población de 6 a 11 años (edad teórica para asistir a educación primaria), según el censo del 2011 había en Uruguay 294.041 niños que pertenecían a este rango etario. En el total de la población uruguaya esto representaba el 9%. Si desagregamos la información por sexo se constata, al igual que para la población de entre 3-5 años, un leve predominio del sexo masculino sobre el femenino.¹⁴

Acercas del modo en que se encontraba distribuida la población en el territorio nacional, se constató que más de la mitad de los niños de entre 6 y 11 años se concentraban en los departamentos de Montevideo y Canelones (101.849 y 49.259 respectivamente). Nuevamente, el departamento de Flores se destaca en el extremo inferior; solo el 0,81% (2.386) del total de niños de 6-11 que había en el país residía en este departamento.

Cuando se analiza el peso de esta población al interior de cada departamento, se constata que el predominio de los niños de 6-11 años en el total de la población de la mayoría de los departamentos supera al valor nacional. Se destaca el departamento de Artigas, donde el 10,8% de la población que residía allí tenía entre 6 y 11 años. A continuación se presenta la información acerca de la distribución de la población entre 6 y 11 años por departamento.

¹⁴ El 51,14% (150.383) de los niños entre 6-11 años eran varones y el 48,86% restante (143.658) eran niñas.

Cuadro n°2: Distribución de la población de 6-11 años según departamento. Año 2011

	Población de 6-11 años	% sobre el total de la población del Dpto.
MONTEVIDEO	101849	7,7%
ARTIGAS	7921	10,8%
CANELONES	49259	9,5%
CERRO LARGO	8859	10,5%
COLONIA	10619	8,6%
DURAZNO	5954	10,4%
FLORES	2386	9,5%
FLORIDA	6384	9,5%
LAVALLEJA	5260	8,9%
MALDONADO	15704	9,6%
PAYSANDU	11822	10,5%
RIO NEGRO	5779	10,6%
RIVERA	10721	10,4%
ROCHA	6256	9,2%
SALTO	13112	10,5%
SAN JOSE	9891	9,1%
SORIANO	8258	10,0%
TACUAREMBO	9336	10,4%
TREINTA Y TRES	4671	9,7%
Total	294041	9,0%

Fuente: Elaboración propia en base al Censo 2011

1.3 Población de 3 a 11 años con discapacidad

El análisis de las características demográficas de la población con discapacidad no es tarea sencilla en tanto existen grandes discusiones acerca de qué entendemos por discapacidad. En el presente trabajo no se desconoce la existencia de dicho debate y pese a las posturas personales de cada una de las autoras, se utilizó la información tal como fue relevada en el último censo. De este modo, para sistematizar la información de dicha fuente se utilizaron las siguientes preguntas incluidas en la boleta censal del año 2011:

Pregunta 43.1 ¿Tiene dificultad permanente para ver, aun si usa anteojos o lentes?

Pregunta 43.2 ¿Tiene dificultad permanente para oír, aun si usa audífono?

Pregunta 43.3 ¿Tiene dificultad permanente para caminar o subir escalones?

Pregunta 43.4 ¿Tiene dificultad permanente para entender y/o aprender?

Del análisis de las respuestas a dichas preguntas se constató que del total de niños entre 3 a 11 años, 24.007 afirmaron tener alguna dificultad permanente para ver, oír, caminar/subir escalones y/o entender/aprender. Si se considera el total de la población entre 3 a 11 años, los niños con al menos una de las dificultades mencionadas representaban el 5,59%. Analizando por tramo etario (3 a 5 años y 6 a 11 años), aproximadamente el 2% (2.633) de los niños entre 3 y 5 años tenía alguna dificultad para ver, oír o caminar/subir escalones.¹⁵ Respecto a los niños de entre 6 y 11 años, un 7,27% (21.374) respondió tener alguna dificultad permanente para ver, oír, caminar/subir escalones o entender/aprender.

¹⁵ La pregunta sobre las dificultades para entender y/o aprender se hizo a la población de 6 o más.

En lo que respecta a la desagregación según sexo, se constató la tendencia de la población general de los niños entre 3 a 11 años: el 55,31% (13.279) eran varones y el restante 44,69% (10.728) eran niñas. A continuación se presenta la distribución territorial de la población entre 3 y 11 para los cuales se declaró que tenían alguna discapacidad:

Cuadro n°3: Distribución de la población de 3-11 años con discapacidad según departamento. Año 2011

	3 años	4 años	5 años	6-11 años	TOTAL	% sobre la población de 3 a 11 años total
MONTEVIDEO	243	290	350	6858	7741	32,24%
ARTIGAS	16	24	25	570	635	2,65%
CANELONES	114	166	192	3827	4299	17,91%
CERRO LARGO	13	29	32	672	746	3,11%
COLONIA	27	36	42	673	778	3,24%
DURAZNO	10	14	20	385	429	1,79%
FLORES	6	7	5	180	198	0,82%
FLORIDA	15	18	32	470	535	2,23%
LAVALLEJA	22	15	23	405	465	1,94%
MALDONADO	24	49	45	888	1006	4,19%
PAYSANDU	28	32	41	919	1020	4,25%
RIO NEGRO	14	29	34	467	544	2,27%
RIVERA	20	20	41	911	992	4,13%
ROCHA	17	22	19	505	563	2,35%
SALTO	32	35	45	1093	1205	5,02%
SAN JOSE	23	37	53	838	951	3,96%
SORIANO	28	20	25	676	749	3,12%
TACUAREMBO	24	16	30	620	690	2,87%
TREINTA Y TRES	14	15	15	417	461	1,92%
Total	690	874	1069	21374	24007	100,00%

Fuente: Elaboración propia en base al Censo 2011

Tal como ilustra el cuadro n° 3, la población de 3 a 11 años con discapacidad se concentraba en los departamentos con mayor población en este rango etario: Montevideo y Canelones (7.741 y 4.299 respectivamente).

Interesa mencionar que la mayoría de los niños pertenecientes al rango etario menor (3 a 5 años) con alguna discapacidad eran aquellos niños que se encontraban en edad obligatoria de iniciar la educación inicial. Pese a esto, es importante mencionar que probablemente los niños más pequeños aún se encontraran en etapa de “diagnóstico”, motivo por el cual quizás no fueron identificados por quienes respondieron el censo como niños con alguna dificultad permanente.

2. Demanda potencial de los servicios de educación inicial y primaria

Además de conocer el estado actual de la población de 3 a 11 años, el análisis de la dinámica poblacional es particularmente interesante al momento de pensar las políticas en el futuro. Sin embargo, el estudio de la tendencia de los nacimientos, de la mortalidad infantil y de la emigración es útil no solo para proyectar cuántos niños entre 3 y 11 años habrá en Uruguay, sino para “comprender” el modo en que determinados indicadores educativos se han comportado en los últimos 50 años.

2.1 Crecimiento de la población de 3 a 11 años

El análisis de la evolución del número de nacimientos y de la tasa de natalidad en Uruguay en el período 1965-2010 (último dato obtenido) refleja que en los últimos 45 años el número total de nacimientos por cada 1.000 habitantes se redujo aproximadamente un 30%. En términos absolutos implica 12.794¹⁶ nacimientos menos en el año 2010 con respecto a 1965.

¿Cuántos de los niños que nacen fallecen antes de cumplir el año? La mortalidad infantil en menores de un año es importante, entre otras cosas, dada su influencia en el crecimiento de la población entre 3 a 11 años (junto a los nacimientos). Según la información relevada, en el período 1965-2010 la tasa de mortalidad infantil disminuyó considerablemente: mientras en el año 1965 fallecían aproximadamente 50 niños de cada mil nacidos vivos, en el año 2010 fallecían 8.

Podría afirmarse que en la actualidad en Uruguay nacen menos niños que en la década del 60, pero que también mueren menos antes de cumplir el año. Sin embargo, según las estimaciones y proyecciones elaboradas por el Instituto Nacional de Estadística el tamaño de la población entre 3 a 11 años efectivamente ha disminuido. Tal es así que para dentro de 10 años dicho organismo proyecta un total de 424.997 niños entre 3 a 11 años en todo el país. Esto representa aproximadamente un 7% menos del número de niños pertenecientes a dicho rango etario en 1965.

A continuación se presenta información acerca de la evolución de los nacimientos, tasas de natalidad, tasa de mortalidad, evolución del número de niños entre 3 a 11 años y la tasa de crecimiento:

Cuadro n°4: Evolución de los nacimientos, la tasa de natalidad, mortalidad y el crecimiento de la población entre 3-11 años en Uruguay. Período 1965-2010 (se incluye 2023 sólo para la proyección de población)

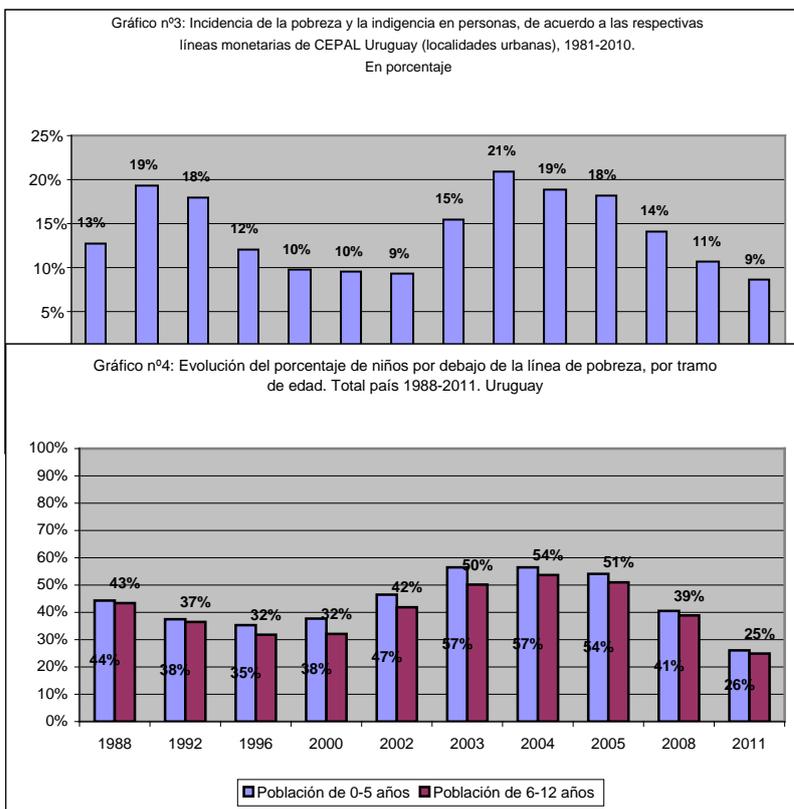
	Nacimientos	Tasa de natalidad	Tasa de mortalidad en menores de un años	Población total de 3-11 años	Tasa de crecimiento de la población de 3-11 años
1965	60214	19,99	49,79	455243	-
1970	54870	19,54	47,15	476441	4,66%
1975	59140	20,91	45,49	459068	-3,65%
1980	53854	19,14	35,19	475184	3,51%
1985	53553	17,87	29,30	496319	4,45%
1990	56013	18,04	20,57	476430	-4,01%
1995	56695	17,62	19,58	481542	1,07%
2000	52720	14,05	14,06	496422	3,09%
2005	47334	14,3	12,68	483659	-2,57%
2010	47420	14,1	7,68	448868	-7,19%
2023	SD	SD	SD	424997	-5,32%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE y Estimaciones y proyecciones de la población (1950-2050 y 1996-2025)

¹⁶ Calculado en base a los datos de nacimientos entre 1965-2010 del INE.

3. Demanda teórica de grupos afectados por la pobreza

Para aquellos programas destinados a atender con especial interés a los niños en situación de mayor vulnerabilidad, como el Plan CAIF y las escuelas aprender, conocer el número de niños afectados por la pobreza es un aspecto clave. A continuación se presenta la evolución de la incidencia de la pobreza en la población total del país y por tramo etario.



Nota: Incidencia de la pobreza (incluye la indigencia)

Fuente: "Observatorio de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia en Uruguay 2012" UNICEF

NOTA: Desde el año 1988 a 2005 se utilizó para el cálculo de la línea de pobreza la metodología del año 2002. Para el resto de los años la metodología del año 2006.

Fuente: "Sistema de indicadores de infancia y adolescencia" Susana Lamshtein y "Observatorio de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia en Uruguay 2012" UNICEF

Al analizar la evolución histórica de la pobreza que brinda la CEPAL (cuyo valor de la línea de pobreza es menor que el calculado por el INE con el cual se estima la serie histórica presentada en el gráfico n° 4¹⁷) se observa una disminución de la incidencia de la pobreza y la indigencia desde el año 2005 y que se mantiene hasta el último dato disponible (año 2010). Para entonces la población viviendo bajo la línea de pobreza alcanzó uno de los valores más bajos en casi 30 años (país urbano). Es importante mencionar que en el año 2005 y hasta 2007 se implementó en Uruguay el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) como forma de dar respuestas a la emergencia social de los hogares en extrema pobreza o indigencia del país. Una de las herramientas de esta política fue el denominado "Ingreso Ciudadano", que constituyó una transferencia de dinero a aquellos hogares más vulnerables que fueron seleccionados según un Índice de Carencias Críticas.¹⁸ Asimismo, desde el año 2008 en el marco del Plan de Equidad (PEQ) se implementan las asignaciones familiares consistentes en prestaciones monetarias en beneficio de niños y adolescentes que integren hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica o en atención de

¹⁷ "Observatorio de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia en Uruguay 2012" UNICEF.

¹⁸ MIDES (2009): "Lo que toda uruguayaya y uruguayo debe saber sobre el MIDES".

tiempo completo en establecimientos del INAU o en Instituciones en convenio con dicho Instituto (Art 1º de la Ley 18.227). Los sistemas de transferencias monetarias que fueron expuestos afectan directamente el ingreso de los hogares pobres y, por ende, su ubicación respecto a la línea de pobreza. Esto podría explicar parte de la disminución de la pobreza constatada desde el año 2005 en el gráfico nº 3.

En segundo lugar interesa destacar que pese a que se ha producido una disminución de la pobreza se sigue manteniendo el fenómeno de “infantilización de la pobreza”. Los niños menores de 12 años son los más afectados¹⁹ por esta desventaja estructural. En los años comprendidos entre 1988 y 2011 los menores de 5 años han sido más afectados por la pobreza que los niños de 6 a 12 años, aun contemplando que las metodologías de cálculo fueron diferentes (LP 2002 y LP 2006). Este fenómeno se acrecentó durante los años de la crisis económica que comenzó a afectar al país en el año 2002. De este modo, en el año 2004 aproximadamente seis de cada diez niños menores de 5 años se encontraba por debajo de la línea de pobreza. Desde entonces se observa un descenso constante del índice de pobreza, que en el año 2011 alcanzó los valores más bajos en ambos grupos de edades (26% en los menores de 5 años y 25% en el grupo de edad de 6-12 años). A modo ilustrativo, según el Censo del 2011 estos datos representan aproximadamente 69.061 niños menores de 5 años y 86.204 niños entre 6-12 años que vivían bajo la línea de pobreza.

4. Síntesis del capítulo

A modo de síntesis se utilizan dos de un conjunto de preguntas propuestas por la UNESCO en el documento *Indicadores de la Educación de la Primera Infancia en América Latina* que tiene como objetivo orientar la provisión de servicios en educación inicial y primaria.

1- ¿Cuáles son las principales características de la demanda “actual” para la educación inicial y primaria? Según el último dato disponible aproximadamente el 4% de la población de Uruguay se encuentra en edad teórica para ser atendido por los servicios de inicial y primaria. Para 2011, esto representaba aproximadamente 429.376 niños entre 3-11 años (31,5% entre 3 y 5 años y 68% entre 6 y 11 años), de los cuales el 6% eran niños que afirmaban tener alguna limitación permanente para ver, oír, física o intelectual. Finalmente, la población demandante de los servicios de educación inicial y primaria se encuentra en los tramos de edad que fueron y continúan siendo los más afectados por la pobreza. De este modo, en 2011 aproximadamente 3 de cada 10 niños menores de 5 años era pobre. La misma relación se mantenía entre los niños potencialmente demandantes de educación primaria (6-11 años). Según el análisis histórico, los períodos de crisis económica pronuncian este fenómeno.

¹⁹ En el año 2011 la pobreza se distribuía de la siguiente manera en el resto de los grupos de edades: 22,8% en la población de 13-17 años, 11,1% en la población de 18-64 años y 4,3% en la población de 65 y más. “Observatorio de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia en Uruguay 2012” UNICEF

2- ¿Cuál será la demanda potencial de educación inicial y primaria en los próximos 10 años? Según las proyecciones de población elaboradas por el INE, el tamaño de la población demandante de estos servicios continuará en descenso. De este modo se prevé que para dentro de 10 años, la población entre 3 y 11 años sea aproximadamente de 424.997 (33% niños entre 3 y 5 años y 67% niños entre 6 y 11 años). Es importante mencionar que estas estimaciones aún no fueron actualizadas con los datos del último censo de población y vivienda.

Capítulo III. Oferta actual en educación inicial y primaria

Este capítulo tiene como cometido presentar la oferta educativa actual en educación inicial y primaria en nuestro país. Se hará énfasis en la variedad de propuestas pedagógicas y modalidades que el sistema educativo ofrece para cada tramo etario. A continuación se presenta un cuadro resumen de la oferta disponible según nivel educativo (educación inicial o primaria), forma de administración (público o privado), organismo regulador y, finalmente, tipo de centro educativo.

Cuadro nº5: Oferta en educación inicial y primaria para la población de interés.

Nivel (edad teórica)	Forma de administración	Organismo regulador	Tipo de centro
Educación inicial 3 a 5 años	Público	ANEP	Jardines de infantes Escuelas con educación inicial
		INAU	Centros diurnos
	Privado	ANEP	Jardines privados Colegios con educación inicial
		MEC	CEI
	Gestión mixta (público-privado)	INAU	Plan CAIF
		MEC-IM	Programa Nuestros Niños
Educación primaria 6-11 años	Público	ANEP	Urbanas comunes Práctica Tiempo extendido Tiempo completo Aprender Rurales Educación especial
	Privado		Colegios Educación especial

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del DEE (CEIP), SIPI del INAU, MEC e IMM. 2013.

La oferta educativa en el tramo etario de interés (3 a 11 años) se compone de la siguiente manera:

- **Educación inicial:** Atiende a la población de entre 3 a 5 años de edad. Es posible establecer tres grandes distinciones en los tipos de servicios en este nivel: educación pública, educación privada y educación de gestión mixta. La ANEP, a través del Consejo de Educación Inicial y Primaria (CEIP), es el organismo regulador de las instituciones que conforman los jardines de infantes públicos y privados autorizados o habilitados por ANEP, así como las escuelas/colegios con educación inicial. El INAU, por su parte, regula a los Centros diurnos dentro de la educación pública. El Ministerio de Educación y Cultura (MEC) regula la educación privada no habilitada o regulada por la ANEP, y comprende a los centros de educación inicial privados (CEI). La

educación de gestión mixta entre el Estado y asociaciones civiles comprende a los centros CAIF (INAU) y el Programa Nuestros Niños (IM).

- **Educación primaria:** Atiende a la población de entre 6 y 11 años de edad (edad teórica). La educación primaria en nuestro país se encuentra en su totalidad bajo la órbita de la ANEP, a través del Consejo de Educación Inicial y Primaria (CEIP). Actualmente presenta una oferta diversificada en cuanto a programas pedagógicos que rigen en los diferentes tipos de escuelas (si bien existen lineamientos curriculares básicos comunes a todas ellas).

1. Modalidades de atención en el nivel inicial

“La Educación Inicial tendrá como cometido estimular el desarrollo afectivo, social, motriz e intelectual de los niños y niñas de tres, cuatro y cinco años. Se promoverá una educación integral que fomente la inclusión social del educando, así como el conocimiento de sí mismo, de su entorno familiar, de la comunidad y del mundo natural”²⁰

A continuación se detallan brevemente cada una de las modalidades de atención en este nivel.

1.1 Educación inicial pública

Esta modalidad comprende a todos los jardines de infantes públicos, en sus diferentes modalidades, así como a las clases jardineras (escuelas con educación inicial). A continuación se presentan las diferentes modalidades de oferta que existen actualmente en la educación inicial pública en nuestro país:

Jardines de infantes: La oferta actual pública se encuentra diversificada en las diferentes modalidades:

- a) Jardines de tiempo simple (atención diaria en turnos de 4 h)
- b) Jardines de tiempo completo (atención diaria en turnos de 8 h)
- c) Jardines de infantes de ciclo inicial (JICI). La particularidad de estos establecimientos es ofrecer continuidad educativa hasta 1° o 2° grado de primaria, en el mismo establecimiento escolar.²¹

Escuelas con educación inicial: Son escuelas que atienden niños en niveles 4 y 5, así como en la modalidad de grupo familiar (que se compone de niños de 4 y 5 años). En el año 2012 el 84,7% de las escuelas públicas a nivel nacional tenía alumnos de educación inicial, mientras que en el año 2002 esta cifra era del 79,3%.²²

Centros diurnos: Dentro de la gestión pública también se encuentran los centros diurnos, regulados por el INAU. Estos se encuentran en etapa de transición al

²⁰ Ley General de Educación N° 18437, (Cap. I art.24).

²¹ También existen los CEPI (ex guarderías). Para Abril 2013 según el DEE de CEIP había solo dos centros públicos de este tipo en todo el país.

²² Datos obtenidos a través del Monitor Educativo de Primaria- CEIP

momento de ser escrito el presente informe, dado que próximamente pasarán a depender del Plan CAIF. Atienden niños en régimen de 4 a 8 horas, en modalidad de atención diaria.

1.2 Educación inicial privada

La educación inicial privada en nuestro país comprende a los jardines de infantes privados, colegios con educación inicial (habilitados o autorizados por ANEP) y centros de educación inicial (CEI) regulados por el MEC.

En nuestro país se encontraban funcionando 460 CEI en el año 2011 y representa un incremento de un 39% con respecto al año 2005 (331 centros). Si bien es un número importante de centros que componen la oferta total en educación inicial, esta cifra no ha recuperado sus niveles de oferta con respecto al año 2002 —año de la última gran crisis económica— cuando se registraban unos 562 centros. La población que atienden oscila entre 0 y 5 años de edad, y la oferta horaria varía según los lineamientos de cada centro.

1.3. Educación inicial de gestión mixta (Estado-asociaciones civiles)

Plan CAIF: El Plan CAIF funciona en nuestro país desde el año 1988 y surge de la necesidad de implementar políticas sociales destinadas a la niñez, en particular a la primera infancia. El organismo regulador es el Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU), quien actúa como contralor a través de lineamientos establecidos con el Plan. La oferta en educación se extiende desde 0 a 3 años, y para el nivel de interés (nivel 3) atienden niños en modalidad diaria, en turnos de cuatro, seis u ocho horas, dependiendo de la organización de cada centro. A grandes rasgos, los objetivos del Plan CAIF son: “Promover el bienestar y desarrollo integral de niños y niñas; fortalecer los vínculos y las capacidades parentales, propiciar la plena participación del niño/a, familia y comunidad y contribuir a la superación de las desigualdades e inequidades en pro de una sociedad más justa”.

Programa Nuestros Niños (IM): Este programa es regulado por el MEC y funciona desde el año 1990 a nivel departamental en Montevideo, a través de 18 centros en convenio con la sociedad civil y 13 centros en modalidad de becas con asociaciones civiles de diversa índole. Estos centros tienen como objetivo brindar una atención integral en el área pedagógica, nutricional, psicomotriz y también en salud, a niños de hasta 3 años de edad, en situación de vulnerabilidad social, así como a sus familias. La modalidad de atención es diaria, en turnos de 4 u 8 horas.

2. Modalidades de atención en el nivel de primaria

“La educación primaria tendrá el propósito de brindar los conocimientos básicos y desarrollar principalmente la comunicación y el razonamiento que permitan la convivencia responsable en la comunidad”²³

2.1 Educación primaria pública

La educación primaria en Uruguay se encuentra bajo la órbita de la ANEP y comprende, teóricamente, a los niños de entre 6 y 11 años. Actualmente, la oferta en primaria pública se extiende a las siguientes modalidades:

- a) Escuelas urbanas comunes
- b) Escuelas de tiempo completo
- c) Escuelas de tiempo extendido
- d) Escuelas aprender
- e) Escuelas de práctica
- f) Escuelas rurales
- g) Escuelas de educación especial

Escuelas urbanas comunes: Las escuelas urbanas comunes en nuestro país representan el 35,6% de los establecimientos urbanos públicos y atienden al 36,4% de la matrícula escolar urbana pública del país.²⁴ Su modalidad de atención es diaria, en turnos de 4 horas en horario matutino o vespertino.

Escuelas de tiempo completo.

“Este modelo incluirá lineamientos de carácter curricular y didáctico; criterios de organización de la vida escolar, la convivencia y la disciplina; un fuerte énfasis en el trabajo con las familias de los niños; inglés y talleres, un horario base de 7 horas diarias al que se agregará un corredor horario de una hora y media, al final de la jornada y cuatro días a la semana, para la atención de niños con dificultades especiales de aprendizaje, merienda e higiene”²⁵

En la actualidad son 184 los establecimientos que trabajan en esta modalidad. Comprenden el 20% de las escuelas urbanas públicas y atienden al 14% de la matrícula escolar urbana.²⁶

Escuelas de tiempo extendido: Las escuelas de tiempo extendido ofrecen atención diaria en modalidad de 7 horas curriculares al día, y su propuesta se caracteriza por el trabajo con docentes talleristas en artes plásticas, teatro, segundas lenguas, literatura y música. Estos talleres se implementan de acuerdo a las necesidades de la escuela, del lugar donde está inserta y la población que allí asiste, logrando ofrecer una atención personalizada a sus alumnos. Se considera relevante destacar que para el

²³ Ley General de Educación núm. 18437 (Cap. II art.25).

²⁴ Según planillas enviadas por el DEE del CEIP.

²⁵ Propuesta pedagógica para las escuelas de tiempo completo. ANEP-MECAEP.

²⁶ Según planillas enviadas por el DEE del CEIP.

segundo semestre del 2013 está prevista la transformación de 8 escuelas urbanas comunes a escuelas de tiempo extendido.

Escuelas aprender: A modo de presentación de esta propuesta pedagógica, se considera relevante destacar alguno de los objetivos del programa APRENDER: “1-Garantizar el acceso, permanencia y sostenimiento de trayectorias escolares personalizadas y de calidad, para mejorar el aprendizaje de todos los niños, habilitándolos a participar en la vida social con igualdad de oportunidades. 3-Potenciar las habilidades educativas que permitan reducir las tasas de repetición, abatir el ausentismo y mejorar los niveles en los aprendizajes. 4- Mejorar la interrelación con las familias a través de la participación activa de los referentes adultos y del fortalecimiento del vínculo de la escuela con la comunidad”.²⁷

Escuelas de práctica: La propuesta pedagógica en este tipo de escuelas comprende a los niños en edad escolar así como a los estudiantes de la Carrera Magisterial de instituciones públicas y privadas. Los objetivos de este programa son: “1- Educar a los escolares de acuerdo al Programa de Educación Inicial y Primaria, y a las líneas educativas del sistema. 2- Contribuir con los procesos formativos de los estudiantes magisteriales y, en tal sentido, tomar a su cargo orientación de la Práctica Docente de la Unidad Didáctica-Práctica Docente del Plan de Formación Magisterial 2008”.²⁸

Actualmente funcionan 130 escuelas bajo este programa, que comprenden el 14% de las escuelas urbanas públicas. Atienden al 17% de la matrícula escolar urbana pública.²⁹

Escuelas rurales: Las escuelas en el medio rural de nuestro país conforman el 54% de las escuelas públicas y atienden al 6% de la matrícula pública total.³⁰ La mayor parte de ellas cuenta con un solo docente que atiende en modalidad multigrado, es decir, desde educación inicial hasta 6º grado de primaria. En general cuentan con muy pocos alumnos por escuela, debido a los procesos de despoblamiento de las áreas rurales de nuestro país. Su evolución cuantitativa muestra un paulatino descenso en los últimos 50 años.

Escuelas en educación especial: La educación especial en nuestro país está orientada según los siguientes pilares: derechos e inclusión, participación y autonomía, calidad de vida, educación con las familias, trabajo en red y coordinaciones intersectoriales, apoyos, accesibilidad, adecuación y adaptación curricular y proyectos pedagógicos personales. Algunos de sus objetivos, son: “1-Atender y monitorear la situación educativa de alumnos con discapacidad en relación al cumplimiento del derecho de una educación inclusiva y de calidad en el ámbito público como privado.

²⁷ Extraído del Programa Escuelas APRENDER. ANEP-CEIP.

²⁸ Extraído de la Propuesta Pedagógica para las Escuelas de Práctica. ANEP, CEIP.
<http://www.cep.edu.uy/index.php/propuesta-pedagogica>

²⁹ Según planillas del DEE del CEIP.

³⁰ Según planillas del DEE del CEIP.

2- Repensar la educación especial, sus instituciones, dispositivos, formatos y modalidades para garantizar el acceso, egreso, participación y aprendizaje de estudiantes con discapacidad incorporando a esta reflexión la nueva complejidad institucional y subjetiva”.³¹

La oferta en este tipo de escuelas comprende:

- a) discapacidad intelectual
- b) discapacidad motriz
- c) trastornos de conducta
- d) PS/AL (personas sordas y con alteraciones del lenguaje)
- e) discapacidad visual

2.2 Educación primaria privada

La educación primaria privada en nuestro país comprende a todas aquellas instituciones de enseñanza primaria autorizadas o habilitadas por la ANEP. El programa escolar debe ajustarse a los lineamientos establecidos por el CEIP, sin perjuicio de las actividades extras que cada institución considere necesarias para su alumnado.

Educación especial privada: Según datos del año 2011, los centros privados con educación especial sumaban 65 establecimientos y atendían al 35% (3.967 niños) del total de matriculados en esta modalidad.³² El número de establecimientos ha aumentado sustantivamente en los últimos 20 años, ya que en 1995 solo existían 2 centros en el país. Al igual que la educación especial pública, cuenta con clases especiales en escuelas comunes, instrucción temprana, educación inicial y talleres. Estos establecimientos son habilitados o autorizados por la ANEP.

³¹ Extraído de los Pilares y Objetivos de la Educación Especial. ANEP, CEIP.
<http://www.cep.edu.uy/index.php/o>

³² El restante 65% de la matrícula eran atendidos por la órbita pública (Anuario Estadístico del MEC, Año 2011).

Capítulo IV. Evolución de la educación inicial en los últimos 50 años

1. Extensión del sistema

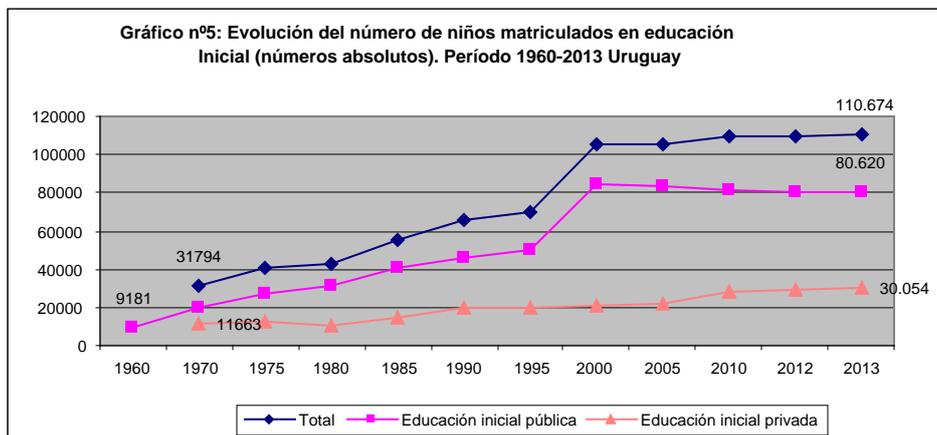
El aumento creciente de la inversión pública en educación, la demanda de cuidados por parte de las familias inmersas en una legislación que prácticamente no brinda opciones de cuidado a los hijos de los trabajadores, el aumento de la tasa de empleo femenino³³ (protagonistas del cuidado de los niños en el hogar³⁴) y la extensión del carácter obligatorio de la educación formal hasta los 4 años son algunos de los factores que podrían contribuir a un aumento del porcentaje de niños más pequeños en el sistema educativo uruguayo. A continuación se presenta la evolución de algunos indicadores que dan cuenta del modo en que el sistema educativo ha logrado una progresiva mejora en la cobertura a edades cada vez más tempranas.

Al analizar la evolución del número de niños matriculados en educación inicial, se constata lo siguiente: en primer lugar, se ha mantenido una tendencia creciente en los últimos 43 años.³⁵ Al inicio de la década del 70 se encontraban matriculados en el nivel inicial 31.794 niños. En la actualidad (año 2013) el número asciende a 110.674. Esto significa un aumento del 248% respecto a la matrícula al comienzo del período. Según la información presentada en el capítulo II: “Contexto social y demográfico de la demanda teórica de educación inicial y primaria”, la población de 3 a 5 años disminuyó, por lo cual el aumento de la matrícula expresa una mayor penetración del sistema educativo en dicha población. A continuación se presenta la información relevada sobre la que se basa este análisis:

³³ El INE reporta para el año 2012 una tasa de empleo femenino en país urbano de 51,5% en tanto para 1986 reportaba un 36%.

³⁴ Un estudio realizado en el año 2003 por Aguirre y Batthyany constató que existe un claro predominio de las mujeres en todas las tareas vinculadas a los cuidados infantiles.

³⁵ Según las fuentes consultadas, no se encuentra disponible el número de niños matriculados en Educación Inicial previo a 1970.



Fuente primaria: "Las variables estadísticas relevantes durante el siglo XX" (INE), datos del Observatorio de ANEP y Planillas enviadas por las Inspecciones Departamentales a abril 2013.- DEE del CEIP.

Fuente secundaria: Departamento de Estadística Educativa del Consejo de Educación Inicial y Primaria - Anuarios Estadísticos de la ROU - Anuarios estadísticos de Educación del MEC.

(a) Incluye la matrícula de educación inicial que se encuentra bajo la órbita de la ANEP.

(b) No incluye educación especial.

(c) Incluye alumnos matriculados en jardines de infantes y en colegios/escuelas con educación inicial.

(e) Para el año 2013 existen 36 colegios en trámite de habilitación en Inspección de Educación Privada (se estima una población de 1.500 alumnos no registrados en los datos presentados). La matrícula de 2013 es al mes de abril.

En segundo lugar, durante los últimos 40 años el número de niños matriculados en inicial pública ha sido mayor que el número de niños matriculados en inicial privada. Pese a que la brecha ha mantenido una tendencia creciente (que alcanza su punto más alto en el año 2000 cuando en la órbita pública se encontraban matriculados aproximadamente 64.000 niños más que en el ámbito privado), ha comenzado a decrecer en los últimos 13 años debido a la disminución de los niños matriculados en la órbita pública. En tanto, la matrícula en privada ha mantenido el aumento.

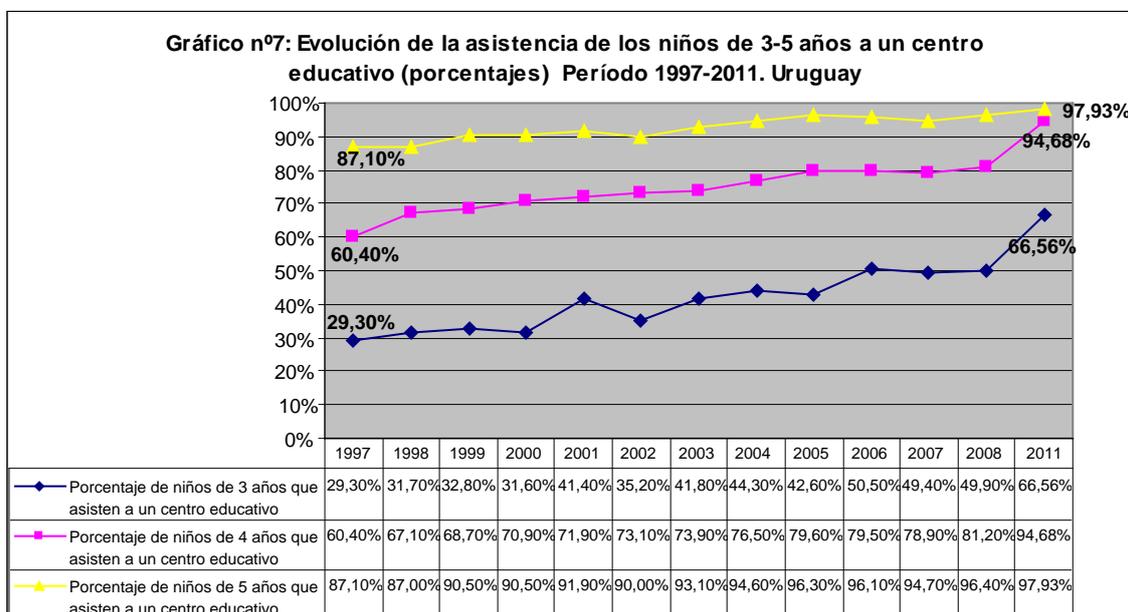
Dado que es posible que algunos niños hayan sido inscriptos en un centro educativo sin efectivizar la asistencia, es pertinente realizar el análisis considerando el número de niños que efectivamente asiste o asistió a inicial. Por tanto, a continuación se presenta la evolución de la tasa neta de asistencia de la población en el rango etario de interés (3 a 5 años). Los datos son presentados desde 1991 para país urbano por no haber datos disponibles en períodos anteriores para este indicador. En un segundo gráfico se presenta, con una serie más corta, la evolución de la asistencia a un centro educativo por edades simples de modo de poder analizar el posible impacto de la obligatoriedad en 4 y 5 años.



Fuente primaria: Observatorio de la Educación División de Investigación, Evaluación y Estadística de CODICEN.

Fuente secundaria: ECH (INE).

- (a) Por modificaciones introducidas en el cuestionario de la ECH 2008 no se considera la información correspondiente al mes de enero.
 (b) Al considerar tasas netas de asistencia se consideran solo los niños matriculados en el nivel específico de inicial correspondiente a su edad. Los niños que han ingresado prematuramente a primaria no se ven reflejados en dichas tasas.



Fuentes primarias: Gaceta de ANEP n° 4, mayo 2008, Anuario Estadístico de Educación del MEC, 2008 y Censo 2011.

Fuentes secundarias: Dirección de Investigación, Evaluación y Estadística del CODICEN y ECH.

Efectivamente, el número de niños matriculados en educación inicial se ha traducido en un aumento de la asistencia en el tramo etario de interés. Desde 1991 los servicios de educación inicial reflejan una progresiva mejora de la cobertura en la población de 3 a 5 años (ver gráfico n°6).

Al analizar la asistencia por edades simples (gráfico n° 7), desde 1997 a 2011, la población de 3 años que asiste a un establecimiento de enseñanza aumentó más de lo que lo hizo la asistencia a los 4 y 5 años. Mientras la asistencia a los 3 años aumentó un 127% respecto a 1997, la asistencia de los niños de 4 a 5 años había aumentado un 57% y 12%, respectivamente. Por tanto, el aumento de la asistencia en el nivel inicial se debe en gran medida al ingreso de los más pequeños al sistema educativo.

Si consideramos únicamente a la población en edad obligatoria de comenzar la trayectoria escolar (4 y 5 años) se puede observar que el aumento de la cobertura

acompañó al proceso normativo de establecimiento de la obligatoriedad a los 5 años y posteriormente a los 4. En 1999 (año posterior al establecimiento de la obligatoriedad desde los 5 años) se produce la mayor tasa de crecimiento anual en el porcentaje de niños de 5 años que asiste a un centro educativo (4%). Del mismo modo, en el trienio posterior al establecimiento de la obligatoriedad desde los 4 años (2008-2011) se registró el mayor crecimiento de la asistencia en ese nivel (17%).³⁶

El aumento de la cobertura en educación inicial permitió que, según las estadísticas internacionales, Uruguay ocupe el puesto número 9 respecto a la extensión del servicio de un total de 27 países de América.

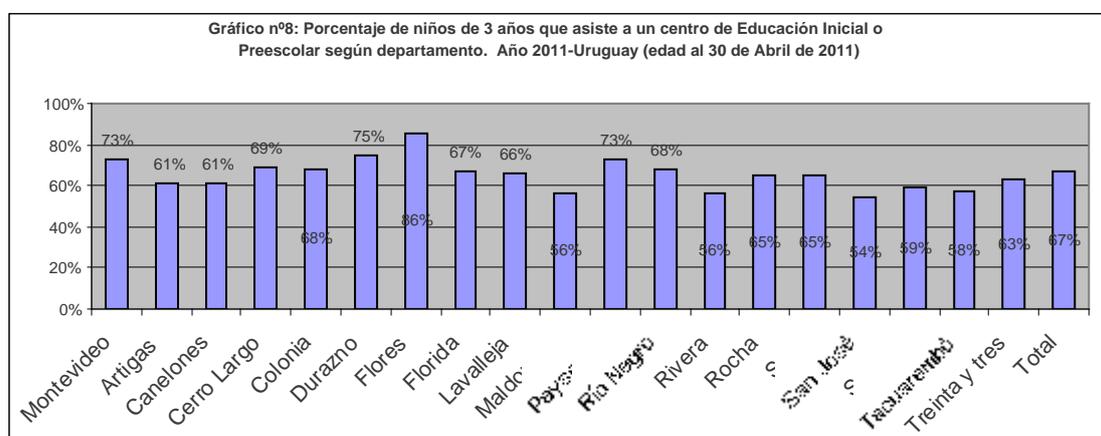
Cuadro nº 6: Comparación internacional respecto a la tasa neta de matrícula en preprimaria. Año 2011

	Tasa neta de matrícula en pre-primaria	RANKING	
Barbados	94,58%	1	Fuente: UNESCO. Institute for Statistics. Fecha de la consulta: 17 de Agosto de 2013 (a) el dato para Uruguay corresponde a la tasa neta de asistencia publicada por el Observatorio ANEP, no a matrícula (b) dato correspondiente al año 2010.
Granada (b)	93,97%	2	
Cuba	90,33%	3	
Suriname	87,31%	4	
México	84,18%	5	
Chile	82,45%	6	
Dominica (b)	82,22%	7	
Ecuador	81,81%	8	
Uruguay	79,60%	9	
Saint Kitts and Nevis	77,86%	10	
Peru	74,53%	11	
Argentina (b)	74,39%	12	
Guyana	72,73%	13	
Venezuela (Bolivarian Republic of)	70,79%	14	
United States of America (b)	63,72%	15	
Antigua and Barbuda	62,36%	16	
Panamá	59,72%	17	
Nicaragua (b)	55,35%	18	
Guatemala (b)	54,76%	19	
El Salvador	53,81%	20	
Belize	45,21%	21	
Colombia	44,64%	22	
Saint Lucia	42,31%	23	
Bolivia (Plurinational State of) (b)	42,07%	24	
Honduras	40,19%	25	
Dominican Republic	35,96%	26	
Paraguay (b)	32,58%	27	

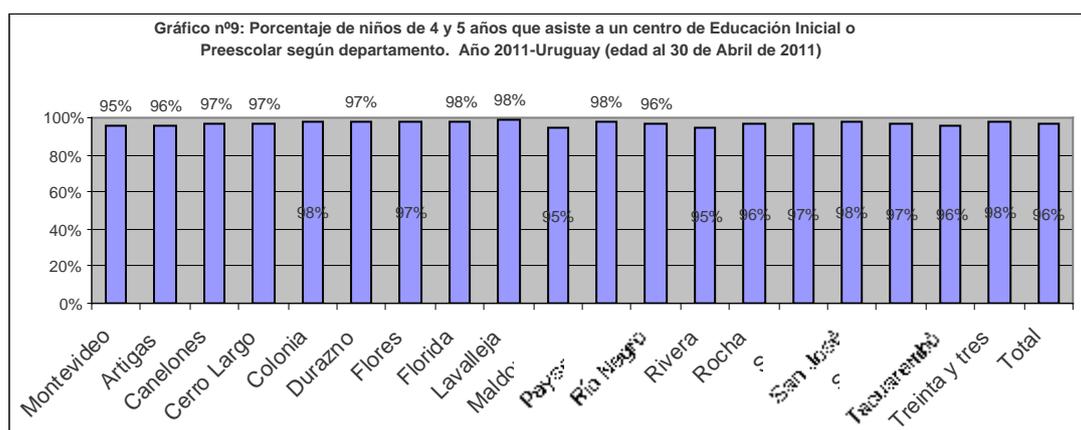
³⁶ Crecimiento de la asistencia a los 4 años por trienios: 1999-2002 (6,40%), 2002-2005 (8,89%), 2005-2008 (2,01%) y 2008-2011 (16,6%).

1.1 Cobertura por departamentos

La penetración del sistema educativo en el nivel inicial está próxima a la universalización en las edades obligatorias en todo el país. Sin embargo, se constata cierta heterogeneidad respecto a los niños de 3 años. Mientras en el departamento de Flores aproximadamente 9 de cada 10 niños de 3 años había comenzado su trayectoria escolar en el año 2011, en San José solo lo hicieron 5 niños. No obstante, hay que considerar que en el departamento de San José residían 1.548 niños de 3 años en 2011,³⁷ en tanto que en el departamento de Flores residían solo 312, lo que exige menores esfuerzos de cobertura. Finalmente, en el departamento de Montevideo, donde en el año 2011 residían más de 16 mil niños de 3 años, se había logrado que más del 70% ingresara al sistema educativo. A continuación se presenta la información disponible para el año 2011:



Fuente: Elaboración propia en base al CENSO 2011.



Fuente: Elaboración propia en base al CENSO 2011.

El acceso a la educación depende, entre otras cosas, de la capacidad del sistema educativo de poder satisfacer la demanda de la población escolar. Se podría suponer que aquellos departamentos en los cuales la demanda de servicios es mayor requerirán la presencia de un número mayor de centros para satisfacer a la población

³⁷ Ver cuadro nº1

escolar. Por lo anterior, se presenta a continuación la distribución de los centros educativos que atienden a niños de 3 años en el territorio nacional para complementar el análisis de las desigualdades de acceso a nivel departamental constatadas en el gráfico nº 8:

Cuadro nº 7: Distribución de los establecimientos que atienden a niños de 3 años por departamento. Uruguay

	Jardines Públicos	Jardines Privados	Colegios con Educación Inicial	CEI	CAIF	Centros Dirmos INAU	TOTAL	% de establecimientos sobre el total
Montevideo	51	39	170	262	77	9	608	43%
Artigas	3	0	2	5	14	2	26	2%
Canelones	27	7	59	85	46	2	226	16%
Cerro Largo	6	1	6	4	19	2	38	3%
Colonia	6	0	9	22	13	2	52	4%
Durazno	5	0	4	2	14	3	28	2%
Flores	2	0	3	3	5	1	14	1%
Florida	4	2	3	7	9	2	27	2%
Lavalleja	7	0	7	9	5	1	29	2%
Maldonado	6	3	26	16	10	2	63	4%
Paysandú	4	1	9	14	23	2	53	4%
Río Negro	5	0	6	4	11	2	28	2%
Rivera	7	0	8	7	14	1	37	3%
Rocha	7	1	4	5	9	1	27	2%
Salto	4	5	7	7	21	1	45	3%
San José	5	1	6	12	9	2	35	2%
Soriano	5	1	3	9	12	1	31	2%
Tacuarembó	9	1	6	4	13	3	36	3%
Treinta y Tres	4	1	2	1	10	1	19	1%
TOTAL	167	63	340	478	334	40	1422	100%

Fuente: Elaboración propia en base a datos enviados por las Inspecciones Departamentales - DEE del CEIP Anuario Estadístico de Educación MEC y datos del SIPI-INAU

(a) No se incluye la oferta perteneciente a "Programa Nuestros Niños" de la IMM dado que es un programa solo para Montevideo.

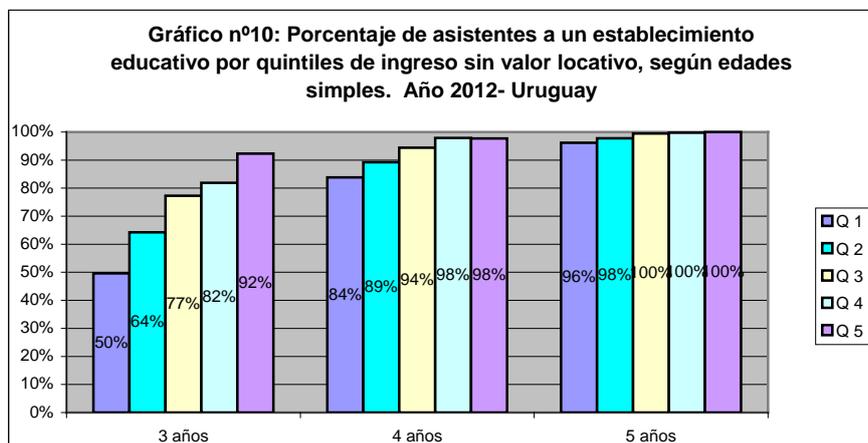
(b) Los datos son a 2011 excepto para jardines públicos y colegios con educación inicial que son a 2013.

(c) Los datos sobre los centros CEI, jardines privados y colegios con educación inicial desagregados por niveles no están disponibles. Sin embargo, como cuentan con niños matriculados en el nivel 3 años, fueron considerados aquí. No obstante, pueden existir centros que no atiendan a esta población.

Una primera aproximación a la capacidad del departamento para satisfacer la demanda de su población escolar a los 3 años (edad en la que se constataron las tasas más bajas de asistencia) podría ser analizar la relación entre el tamaño de esta población y el número de establecimientos educativos disponibles para atenderla. Si retomamos los datos sobre el tamaño de la población de 3 años que residía en el país en 2011, presentada en el Cuadro nº 1, los departamentos con menores tasas de asistencia a los 3 años (Maldonado, Rivera y San José) ofrecerían 1 centro educativo por cada 37-44 niños de 3 años, aproximadamente. En cambio, los departamentos con tasas de asistencia más altas (Flores y Durazno) ofrecerían 1 centro educativo por cada 22-27 niños, aproximadamente. No se pretende afirmar que la disponibilidad de establecimientos sea la única condición para que los niños efectivamente ingresen al sistema educativo, pero parecería ser que algunos departamentos cuentan con mayores posibilidades para atender a la población de 3 años y de brindar un servicio de mejor calidad si consideramos que pueden armar grupos escolares más pequeños dentro del centro educativo. Esto debe interpretarse con cuidado en tanto no se conoce el número de grupos escolares al interior de cada establecimiento ni tampoco si todos los centros registrados en el cuadro nº 7 tienen nivel 3 años (ver nota c del cuadro).

1.2 Cobertura por quintiles de ingreso

La extensión del servicio educativo inicial es desigual entre los niños cuyos hogares pertenecen a quintiles de ingreso diferentes. El análisis del porcentaje de niños de 3 a 5 años que asiste a un establecimiento educativo por quintiles de ingreso parecería reflejar la existencia de una desventaja estructural para los niños pertenecientes a los hogares de los quintiles más pobres.



Fuente: Elaborado por la División de Investigación, Evaluación y Estadística del CODICEN a partir de datos de la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística.

Como ilustra el gráfico n° 10 la diferencia más notoria en todas las edades se constata entre el quintil más pobre y el quintil de mayores ingresos. Interesa resaltar algunos otros elementos. En primer lugar, a la edad de 5 años el sistema prácticamente ha logrado la universalización en todos los quintiles de ingreso. Asimismo, si bien entre los niños de 4 años se comienzan a observar mayores diferencias en el acceso a la educación, lo cierto es que se está cerca de lograr la igualdad. Considerando que los niños menores de 5 años son los más afectados por la pobreza, la extensión del carácter obligatorio de la educación formal a los 4 años ha estimulado el ingreso al sistema educativo de aquellos niños cuyo desarrollo nutricional, intelectual, cognitivo y social está más comprometido.

A los 3 años, mientras 9 de cada 10 niños del quintil más rico asiste a un establecimiento educativo solo lo hacen 5 del quintil más pobre. Este es un aspecto de suma importancia si consideramos que el inicio de una escolarización temprana se propone como la posibilidad de revertir la desventaja estructural que poseen los niños más pobres (respecto al posterior desempeño escolar) en relación a sus pares provenientes de hogares de mayores ingresos. Dicha desventaja, desde la perspectiva de Basil Bernstein, sería el resultado de una socialización diferencial entre los niños provenientes de clases sociales diferentes. Como resultado, los niños provenientes de hogares más pobres tendrían una mayor probabilidad de presentar dificultades en el desarrollo de determinadas habilidades académicas y en la incorporación de ciertos hábitos.

Lo anterior se fundamenta en que la socialización familiar opera sobre una base material y una base lingüística que está (según Bernstein) fuertemente asociada a su posición de clase. El elemento central es la transmisión y adquisición de un código

lingüístico que organiza la estructura y pragmática de la comunicación en dos grandes formas: la *restringida* y la *elaborada*. El primer tipo de código es altamente probable de hallar en las familias de clase obrera, en tanto que el segundo, en las de clases medias. Cada uno genera un tipo de conciencia que influye en la “orientación intelectual, social y afectiva de los niños” (Bernstein, 1989: 149). Asimismo, el autor sostiene que la escuela tiene por base un código elaborado (al igual que en la clase media), lo que impone una diferencia estructural para los niños de la clase obrera. De este modo, los niños provenientes de los hogares más pobres son socializados mediante el uso de un código comunicacional distinto al que encuentran en la escuela, en un ámbito donde el universo normativo, la valoración de las normas y los modos de transmitir las difieren de lo que encuentran en el centro educativo. Este aspecto podría generar las condiciones necesarias para que los controles sociales en la escuela dejen de funcionar y se vea afectado el posterior desempeño escolar del niño. Existe evidencia empírica³⁸ que ha demostrado que los problemas de conducta “van de la mano” con las dificultades en la adquisición de ciertas habilidades académicas. Dicha discrepancia se encontraría en menor medida entre los niños de clase media, suponiendo que la discontinuidad entre el orden escolar y familiar es menor.

1.3 Cobertura por sexo

Según los datos del último censo (año 2011) no se constataron diferencias significativas entre los sexos respecto al acceso al sistema educativo de los niños de 3 a 5 años. El 96,1% de los varones de entre 4 y 5 años asistía a un establecimiento de enseñanza en el año 2011, en tanto el 96,5% de las niñas también lo hacía. Si consideramos únicamente a los niños de 3 años, tampoco se constatan grandes diferencias (66% de los varones asistía y el 67% de las niñas también).

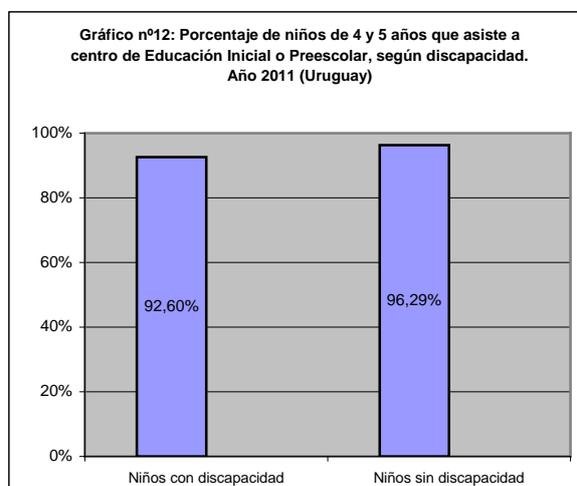
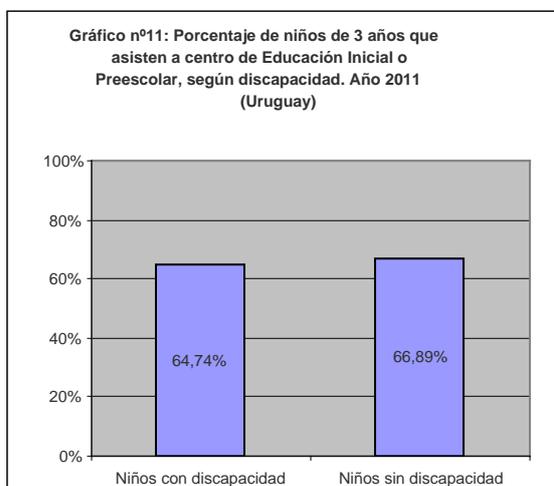
1.4 Cobertura en la población con discapacidad

El debate respecto a la inclusión o integración de los niños con discapacidad es uno de los que se encuentra sobre la mesa en la actualidad. La discusión acerca de si los niños con discapacidad debieran asistir a un centro educativo especial o si, por el contrario, debieran asistir a una escuela “regular” es el reflejo de posturas diferentes en relación a qué se entiende por discapacidad. Sin embargo, sea cual sea la naturaleza del establecimiento, la legislación uruguaya declara a la educación como derecho humano fundamental de todos los habitantes de la República, sin distinción alguna, asegurando la igualdad de oportunidad en el pleno ejercicio del derecho a aquellos colectivos minoritarios o en especial vulnerabilidad (Ley N° 18.437, Artículos 1º, 6º y 8º). Por lo anterior, uno de los objetivos del presente trabajo es brindar insumos que permitan analizar si en la práctica esto efectivamente ocurre.

Entendemos que la inclusión educativa implica mucho más que la efectiva asistencia del niño a un centro educativo. Sin embargo, es una primera aproximación al tema. La ausencia de datos respecto a la población con discapacidad no ha permitido realizar un análisis a largo plazo de la asistencia a educación inicial. La información que se

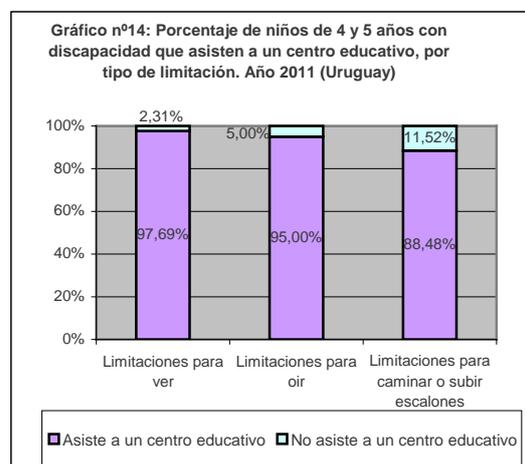
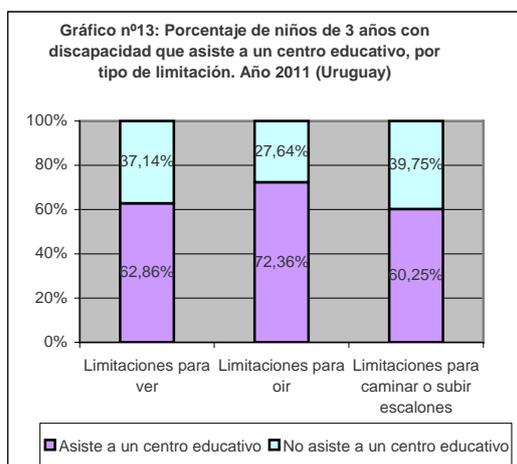
³⁸ Claudia Buchmann, Thomas A. DiPrete and Anne McDaniel, 2008: “*Gender Inequalities in Education*” en *The Annual Review of Sociology*.

presenta a continuación refiere a datos provenientes del censo 2011. Nuevamente, la información se presenta por un lado para los niños de 3 años y por otro para los niños de 4 a 5 años, dado el carácter obligatorio de la educación formal para estos últimos.



Fuente: Elaboración propia en base al censo 2011.
(a) Edad cumplida al 30 de abril.

Un análisis preliminar de los gráficos presentados permitiría afirmar que no parecen existir grandes diferencias en el acceso a la educación por parte de los niños de 3 a 5 años con y sin discapacidad. En otras palabras, la discapacidad parecería no ser una fuente de desigualdad que limite el acceso al sistema educativo. Sin embargo, cuando se realiza el análisis por tipo de discapacidad, el escenario cambia.



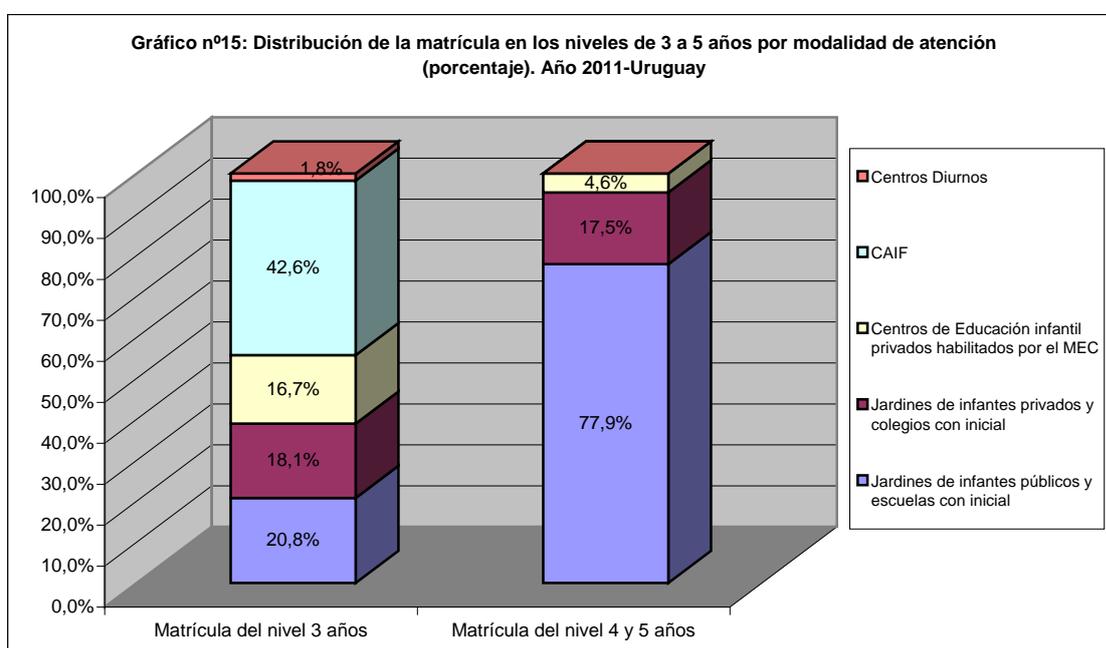
Fuente: Elaboración propia en base al censo 2011.
(a) La pregunta sobre limitaciones permanentes para entender y/o aprender se hizo a la población de 6 años y más. No se incluyeron aquellos niños que tenían 6 años al momento del censo (se les hizo la pregunta) pero 5 años al momento de inscribirse a un centro educativo.
(b) Edad al 30 de abril.
(c) Los datos corresponden a niños que declararon un solo tipo de las limitaciones expuestas.

Según la información presentada, del total de niños de 3 a 5 años para los cuales se declaró que tienen las limitaciones expuestas, los que menos asisten a un centro educativo son los niños con discapacidad física. Aun en las edades en las que el niño

debe iniciar su trayectoria escolar, el porcentaje de niños con limitaciones físicas que ingresan de forma tardía al sistema educativo es mayor que los niños con discapacidad visual o auditiva.

1.5 Educación por modalidad de atención

Según el último dato disponible (año 2011) los niños matriculados en el nivel 3 años son atendidos principalmente por Plan CAIF (43%), en tanto los niños matriculados en el nivel 4 y 5 son atendidos en su mayoría (78%) por la educación pública (jardines de infantes y escuelas con educación inicial). En el gráfico n° 15 se presenta la información al respecto.



	Matrícula del nivel 3 años	Matrícula del nivel 4 y 5 años
Jardines de infantes públicos y escuelas con inicial	7030	72.868
Jardines de infantes privados y colegios con inicial	6141	16.381
Centros de Educación infantil privados habilitados por el MEC	5666	4.334
CAIF	14415	SD
Centros Diurnos	600	SD
Total	33852	93583

Fuente: Elaboración propia en base a datos de SIPI, Anuario Estadístico del MEC y Observatorio de la Educación División de Investigación, Evaluación y Estadística de CODICEN.

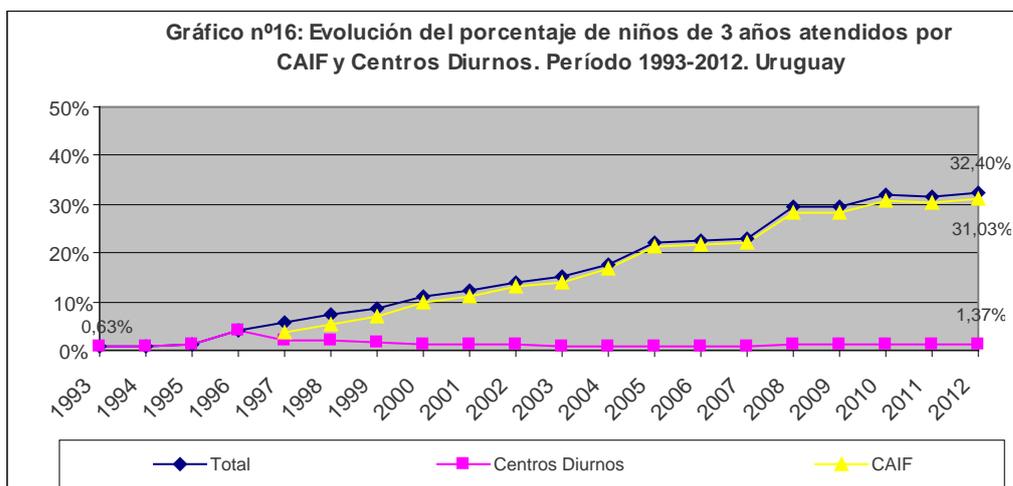
(a) Se utilizó la matrícula por grado no por edad, por no estar disponible el dato. Excepto para los centros privados habilitados del MEC para los cuales el dato desagregaba por edad.

(b) Incluye Familiarístico.

(b) Los Centros de Educación infantil privados habilitados por el MEC incluían los niños atendidos por "Programa Nuestros Niños".

(c) No incluye los niños de 4 y 5 años matriculados en CAIF y Centros Diurnos

Desde finales de la década del 90 el número de niños de 3 años atendidos por Plan CAIF y Centros Diurnos pasó de 3.084 a 15.465.³⁹ Esto representa haber pasado de atender al 5,6% del total de niños de 3 años existente en el país en 1997 a atender al 32% de dicha población en el año 2012. A continuación se presenta la evolución del porcentaje de niños atendidos por CAIF y centros diurnos en la que se puede observar que prácticamente la mayoría de los niños son atendidos por el Plan CAIF. La contribución de centros diurnos en la cobertura de los niños de 3 años se ha mantenido constante y no alcanza el 2% del total de la población al final del período.



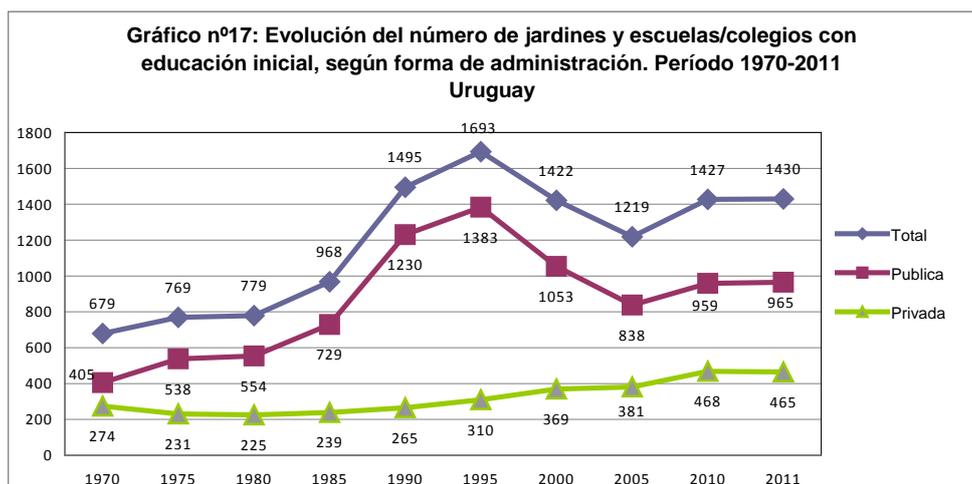
Fuente: Elaboración propia en base a datos brindados por SIPI y Estimaciones y proyecciones de población (1995-2025) INE
(a) De 1993-1997 incluye sólo Centros Diurnos porque CAIF no había comenzado.
(b) Hasta 1997 el dato es a Julio. Desde entonces es a Diciembre.

1.6 Evolución de la oferta en educación inicial

1.6.1 Evolución del número de establecimientos

El número de establecimientos disponibles para atender a la población escolar podría influir, aunque no de manera aislada, en la calidad del servicio que se ofrece. Ante dos poblaciones de igual tamaño, un servicio educativo que cuente con un número mayor de establecimientos, siempre que las demás variables de relevancia se mantengan constantes, podrá tener una mayor capacidad para permitir el ingreso de más niños sin perjudicar la calidad del servicio que brinda. De este modo, la información acerca de si la evolución del número de establecimientos educativos del nivel inicial ha acompañado el aumento de la asistencia en dicho nivel es un aspecto importante para aproximarnos a la idea de calidad del servicio. Por lo anterior, se presenta la evolución del número de establecimientos de enseñanza preprimaria desde 1970 a 2011. Es importante mencionar que la serie de larga duración solo se pudo construir con datos correspondientes a jardines de infantes y a escuelas/colegios con educación inicial.

³⁹ En el año 1997 CAIF atendía a 2.047 niños y Centros Diurnos a 1.037. A diciembre de 2012, 14.812 niños eran atendidos por CAIF y 653 por Centros Diurnos, según información brindada por SIPI.



Fuente primaria: Elaboración propia en base a los Anuarios Estadísticos del INE
Fuente secundaria: Consejo de Educación Inicial y Primaria (ex DIPE actual DEE)
 (a) No se toman en cuenta los establecimientos privados de tipo "Guardería infantil".

En primer lugar, se constata una tendencia creciente del número de establecimientos disponibles para atender a la población escolar en el nivel inicial. En 1970, Uruguay contaba con 679 centros de educación inicial regulados por la ANEP; 41 años después se registraban 1.430. Esto significa un aumento de más del doble de la infraestructura edilicia (medida en número de establecimientos) destinada a la educación de los más pequeños. Uno de los factores que podría explicar esta tendencia creciente es el progresivo aumento de la inversión pública en la educación inicial, primaria y media como consecuencia del crecimiento de la economía, que fue presentado en el capítulo "Contexto económico y normativo del Sistema Educativo Uruguayo".

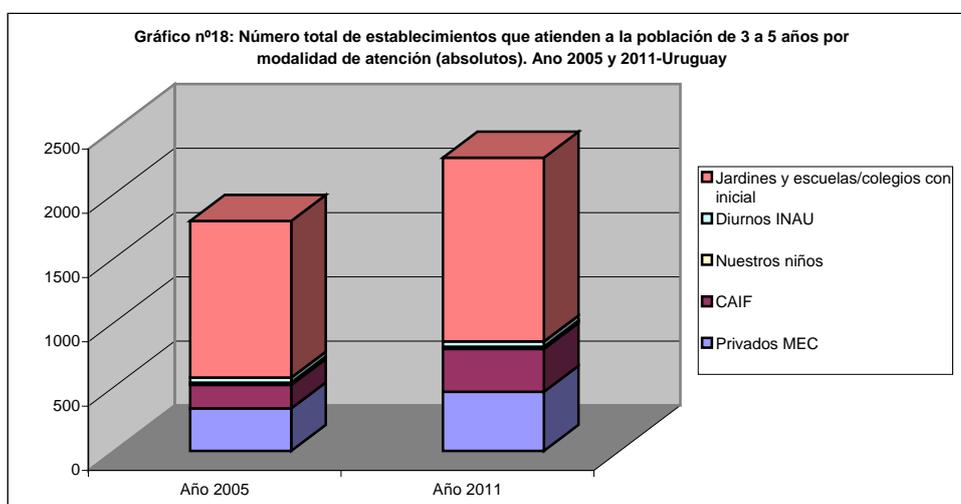
Pese a lo anterior, mientras la matrícula bajo la órbita de la ANEP aumentó un 242%⁴⁰ entre 1970 y 2011, el número de los establecimientos aumentó un 111%. En la década del 70 había disponible, en promedio, un centro educativo por cada 47 alumnos matriculados en educación inicial. En cambio en el año 2011 se ofrece, en promedio, un centro por cada 76 niños. Dado que no se tiene información sobre la evolución del número de grupos al interior de cada centro educativo, solo complementando esta información con el indicador promedio de alumnos por grupo (que será presentado más adelante) se podría presumir acerca de una mejora o no en la calidad del servicio.

En segundo lugar, se destacan dos momentos claves en la evolución presentada. En el lustro 1985-1990, período de crecimiento de la economía y de aumento de la inversión pública en la ANEP, se produce el mayor crecimiento en el número de establecimientos preprimaria (54%), que se debe principalmente al aumento de los establecimientos públicos. Al inicio de la década del 90 se produce un aumento del número total de jardines públicos, principalmente en el interior del país, que según datos del Departamento de Estadística Educativa del CEIP pasan de ser 73 en 1985 a ser 148 en 1990. Sin embargo, esto no alcanzaría para explicar un aumento de aproximadamente 500 centros públicos más. Dado que el número de escuelas públicas experimentó un aumento leve, el aumento de centros preprimaria se debe a que escuelas ya existentes comenzaron a ofrecer el servicio de inicial.

⁴⁰ Matrícula bajo la órbita de la ANEP con referencia al gráfico n°5.

En tercer lugar, el período 1995-2005 presenta un marcado descenso del número de establecimientos disponibles para educación inicial. La reducción del PBI per cápita, producto de la crisis económica al iniciar el siglo XXI, la reducción de los nacimientos y la consiguiente disminución del tamaño de la población de 3 a 5 años (demanda teórica de los servicios del nivel Inicial) pueden ser algunas de las variables que podrían explicar dicho descenso. Asimismo, según la vasta información que se ha consultado, se constató que en el mismo período dejaron de funcionar más de 200 escuelas rurales que pueden haber sido escuelas con clases jardinera.

Finalmente, si consideramos el número total de establecimientos que atienden a la población de 3 a 5 años en sus distintas modalidades, no solo a los jardines y colegios/escuelas con nivel inicial, para el año 2005 y 2011 observamos que el aumento se produjo en todos los tipos de centros.



	Año 2005	Año 2011
Privados MEC	331	460
CAIF	182	333
Nuestros niños	18	18
Diurnos INAU	39	40
Jardines y escuelas/colegios con inicial	1219	1430
Total	1789	2281

Fuente: Elaboración propia en base a Anuarios Estadísticos del INE, SIPI-INAU y Anuarios Estadísticos del MEC.

1.6.2 Evolución de las modalidades de atención

La diversificación de la oferta en educación inicial en nuestro país se divide en dos etapas bien diferenciadas: antes y después del año 1990. Hasta entonces, la oferta constaba principalmente⁴¹ de jardines de infantes públicos y privados, así como de escuelas con clases jardineras. A partir del año 1990 las políticas sociales destinadas a revertir el fenómeno de infantilización de la pobreza tuvieron entre otras acciones la creación de programas focalizados hacia la primera infancia. Estos programas incluían

⁴¹ No se tiene certeza respecto a si existían Centros Diurnos antes de 1990.

asistencia nutricional, sanitaria y educativa. En este contexto surgen los programas de educación de gestión mixta Plan CAIF y Programa Nuestros Niños (Intendencia de Montevideo).

Por otra parte, se visibilizó la oferta de guarderías y centros privados, que venían funcionando en algunos casos desde la informalidad. El Censo Nacional de Centros Privados realizado en el año 2007 mostró que el 25% de los 514 centros existentes no estaban registrados, habilitados ni autorizados en ninguno de los dos organismos (ANEP y MEC). La órbita pública también experimentó cambios. En el año 1998, se suma a la oferta de jardines de infantes públicos, la modalidad de jardines de ciclo inicial (JICI).⁴² Por otra parte, en el año 2004 los jardines "asistenciales" pasaron a ser jardines de tiempo completo.⁴³

2. Calidad del servicio y rendimiento en el nivel inicial

2.1 Tamaño promedio de los grupos

Hasta el momento nos hemos centrado en los esfuerzos del sistema educativo uruguayo para lograr un aumento de la cobertura en edades cada vez más tempranas. Ahora bien, luego de que el sistema logra que más niños accedan a la educación los objetivos comienzan a centrarse en la calidad del servicio que se ofrece. En cuanto a esto último, resulta fundamental considerar la información respecto al tamaño promedio de los grupos.

El trabajo en grupos más pequeños podría favorecer el aprendizaje en tanto brinda las posibilidades de una mayor interacción entre sus integrantes (entre alumnos y con el maestro) que puede resultar beneficioso para alcanzar el éxito académico. Una mayor interacción puede dar lugar a una comunicación más fluida, a la discusión, al análisis y a la cooperación entre pares que pueden promover el crecimiento cognitivo:

“Un verdadero intercambio de pensamientos y discusión inevitablemente llevaría a los niños a justificar explicaciones, comprobar hechos, resolver contradicciones o ajustar actitudes. Estar conscientes de que otros niños comparten puntos de vista diferentes a los propios juega un papel importante en conseguir que piensen de nuevo sus ideas y las ajusten, las acomoden hasta alcanzar un nivel más coherente de entendimiento” (Labinowicz, 1982: 214).

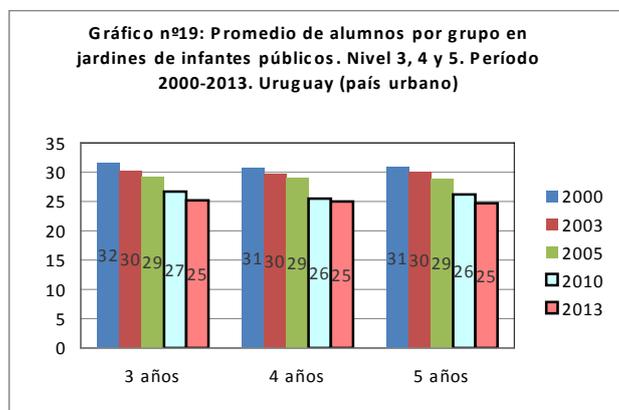
Es importante mencionar que las inspecciones departamentales no enviaban información desagregada sobre el número de grupos existentes en cada nivel en educación inicial hasta 1995. No obstante, según los datos solicitados al DEE-CEIP, pudo construirse el indicador “promedio de alumnos por grupo”⁴⁴ desde el año 2000

⁴² Circular núm. 385/98. ANEP-CEIP.

⁴³ Acta Extraordinaria núm.5 con fecha 28/1/2004. ANEP-CEIP.

⁴⁴ El indicador "Promedio de alumnos por grupo en jardines de infantes públicos" fue calculado sumando la cantidad total de alumnos matriculados en jardines de infantes públicos de todo el país urbano y dividiéndolo sobre el número total de grupos existente en todo el país urbano, para cada nivel. La información fue obtenida a través de las planillas enviadas por las inspecciones departamentales al DEE-CEIP.

para jardines públicos. Dada la relevancia de esta información como indicador de calidad, se decidió presentarla de todas formas aunque no se haya logrado construir una serie más larga.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por el Departamento de Estadística Educativa. CEIP

En los jardines públicos se ha producido una disminución en el número de alumnos promedio por grupo. El promedio de alumnos por grupo se redujo de 30 a 25 niños aproximadamente lo que, tal como fue justificado anteriormente, podría ser indicativo de una mejor calidad del servicio. No obstante, interesa dejar planteado lo siguiente: pese a que no se tienen datos acerca del número de maestros por cada grupo, en entrevistas realizadas a las maestras y directoras de jardines y clases jardineras públicas,⁴⁵ se constató que la presencia de un maestro auxiliar que colabore con el maestro titular del grupo es poco frecuente. Por tanto, aun habiéndose producido una disminución del tamaño del grupo cabría preguntar si 25 alumnos por maestro posibilitan el tipo de interacción que favorece el aprendizaje.

Finalmente, dado que como vimos el número de alumnos por establecimiento aumentó (de 47 a 76) la disminución del tamaño promedio de los grupos solo podría explicarse por un aumento de la inversión en establecimientos con una mayor capacidad física o la utilización de más de un turno escolar de modo tal que fuera posible la formación de más de un grupo de educación inicial por centro. Ambos casos son indicios de un esfuerzo del sistema educativo por brindar un servicio de mejor calidad.

2.2 Asistencia insuficiente

Al ingresar a la escuela el niño comienza a formar parte de un grupo que, como todo grupo social, establece determinadas normas. En el nivel inicial existen al menos tres tipos de normas que adquieren protagonismo: las normas de higiene, las normas de tiempo y las normas de seguridad. Las dos primeras se basan mayoritariamente en la determinación de la rutina diaria de los niños: secuencias de actividades, fijación de tiempos específicos para las comidas y para el trabajo, turnos, etc.

⁴⁵ Figueroa, Verónica (2012): "Normas y comportamientos en educación inicial: racionalidad en el estado preconvencional", tesis de grado disponible en la biblioteca de la Facultad de Ciencias Sociales-UdelaR.

La exposición del niño a dicho orden normativo genera las condiciones necesarias para que comience a desarrollar determinadas habilidades académicas e incorpore ciertos hábitos. Por tanto, que más niños accedan a la educación inicial y que el tamaño del grupo al que ingresan sea más pequeño no alcanza para favorecer el aprendizaje y el aprovechamiento de una inserción temprana a la educación si los niños no asisten regularmente a clase. Según el último dato presentado por el Observatorio de la ANEP (año 2012), el 30,6% de los niños del nivel 3, 4 y 5 concurre a la escuela entre 70 y 140 días de los 180 previstos para el año escolar. Esto implica un aumento en la asistencia insuficiente en el nivel inicial respecto a los registros del año 2006 cuando el 26,7% asistía de forma insuficiente a clases.⁴⁶ Asimismo, la asistencia insuficiente es mayor en los niños de 3 y 4 años respecto a los niños de 5 años (33,8%, 32,6% y 28,7%, respectivamente).⁴⁷ El dato desagregado por categoría de escuela refleja que la problemática es mucho mayor en aquellas pertenecientes al programa Aprender (36,3%).⁴⁸ Recordamos al lector que estas escuelas surgen como un modelo de escuelas ubicadas en contextos de pobreza para garantizar el derecho a la educación de todos los niños del Uruguay (Documento 2º borrador para la discusión del Programa APRENDER⁴⁹).

No obstante, Uruguay ha reconocido la problemática de la asistencia insuficiente y en el año 2011 el Consejo de Educación Inicial y Primaria (CEIP) y UNICEF lanzaron la campaña "CERO FALTA. A la escuela todos, todos los días", que busca concientizar a padres, alumnos y docentes de la importancia que tiene que los niños concurren regularmente a clase. La campaña consiste en un concurso de historias elaboradas por los niños, maestros, familias, comunidades o escuelas acerca de los esfuerzos realizados para lograr que los niños tengan CERO FALTA en el nivel inicial y primaria. Las primeras evaluaciones de la campaña⁵⁰ resultaron alentadoras al mostrar que la asistencia insuficiente en educación inicial ha experimentado un marcado descenso respecto a 2009, año en que alcanzó su punto más alto (41%).⁵¹ Sin embargo, aún no se alcanzan los valores de 2006.⁵²

3. Síntesis del capítulo

Uruguay ha logrado un aumento progresivo de la cobertura en educación inicial, principalmente por el ingreso de los niños de 3 años, y se encuentra próximo a la universalización en las edades de 4 y 5. Este fenómeno contribuye a que el país se ubique entre los 9 países con tasas de matrícula en educación inicial más altas del total de 27 países de América que se consideraron en este trabajo. La extensión de la obligatoriedad a los 4 años, el aumento del número de establecimientos y la

⁴⁶ http://www3.anep.edu.uy/observatorio/paginas/resultados/resultados_edinicial.html

⁴⁷ Observatorio de ANEP, 2012.

⁴⁸ Urbana Común (27,5%), Tiempo Completo (27,9%), Práctica y habilitada de Práctica (22,3%), Rural (21%), Jardines (33,1%) Observatorio de ANEP, Año 2012.

⁴⁹ http://www.cep.edu.uy/archivos/proyectos/aprender/2borrador_aprender.pdf.

⁵⁰ <http://www.cep.edu.uy/index.php/prensa-cero-falta/campana-cero-falta>.

⁵¹ Observatorio de ANEP.

⁵² No se está afirmando aquí que necesariamente la campaña explique el descenso de la asistencia insuficiente.

ampliación de modalidades disponibles para satisfacer la demanda podrían ser algunos de los aspectos que estimularon el aumento de la penetración del sistema educativo entre la población más pequeña.

Pese a lo anterior, el análisis permitió reconocer al menos **tres problemáticas en educación inicial**:

1) **El 50% de los niños de 3 años pertenecientes al quintil más pobre no asiste a un establecimiento educativo.** Mientras 9 de cada 10 niños de 3 años pertenecientes al quintil más rico asiste a un establecimiento educativo solo lo hacen 5 del quintil más pobre. Este es un aspecto de suma importancia si consideramos que el inicio de una escolarización temprana se propone como la posibilidad de revertir la desventaja estructural que poseen los niños más pobres (respecto al posterior desempeño escolar) en relación a sus pares provenientes de hogares de mayores ingresos. Dicha desventaja, desde la perspectiva bernsteniana, sería el resultado de una socialización diferencial entre los niños provenientes de clases sociales diferentes. Como resultado, los niños provenientes de hogares más pobres tendrían una mayor probabilidad de presentar dificultades en el desarrollo de determinadas habilidades académicas y en la incorporación de ciertos hábitos.

2) **Limitaciones en el acceso a la educación de los niños con discapacidad física.** El análisis de la asistencia a un centro educativo por tipo de discapacidad refleja una posición de desventaja para los niños con discapacidad física. Los niños de 3 a 5 años con limitaciones permanentes para caminar o subir escalones asisten en menor medida a un establecimiento educativo que sus pares con discapacidad visual o auditiva, según datos del último censo. Este podría ser un indicador de los problemas de accesibilidad física que presenta la infraestructura edilicia de nuestro país.

3) **La asistencia insuficiente es del 30% de los matriculados.** Ningún programa puede concretar sus objetivos sin la exposición de los potenciales beneficiarios a dicho programa. Por tanto, la disponibilidad de establecimientos, las mejoras en la calidad del servicio que se brinda e incluso la diversificación de las modalidades de atención que se ofrecen en educación inicial no tendrán repercusión en el aprendizaje de los niños si estos no asisten a clases. Los datos presentados reflejan que el 30,6% de los niños de 3 a 5 años matriculados tiene asistencia insuficiente. Esta problemática es mayor entre los niños más pequeños (3 y 4 años) y entre los que asisten a centros ubicados en contextos de mayor vulnerabilidad.

CAPÍTULO V: EVOLUCIÓN DE LA EDUCACIÓN PRIMARIA EN LOS ÚLTIMOS 50 AÑOS

1. Extensión del sistema

En los últimos 50 años, la evolución del número de niños matriculados en la educación primaria ha experimentado una tendencia oscilatoria. En primer lugar, hasta el año 2000 se produjo un aumento del volumen de alumnos que asistían a dicho nivel. Sin embargo, desde entonces la evolución es decreciente. Al iniciar la década del 60 se encontraban matriculados 324.606 niños; 52 años después esa cifra desciende a 319.238.⁵³ Dicha disminución se explica por la reducción del tamaño de la población en edad teórica de asistir a este nivel (6 a 11 años). Sin embargo, mientras en el año 2012 había en Uruguay aproximadamente 161.202 niños menos,⁵⁴ la matrícula solo disminuyó en 5.360 niños, lo que podría aproximarnos a la idea de una mayor penetración del sistema educativo en dichas edades.

En segundo lugar, interesa destacar dos momentos de la evolución de la matrícula en primaria que reflejan el impacto de las condiciones de un contexto más amplio en el tamaño de la población que asiste al sistema educativo:⁵⁵ 1970-1980 y 2000-2010. La primera disminución de la matrícula se produce en el marco de la dictadura uruguaya y, según la vasta información relevada, se debe a una merma de la matrícula en escuelas rurales y privadas.⁵⁶ A continuación se presentan algunas reflexiones que, considerando la bibliografía consultada, podrían explicar dicha disminución.

a) Por una parte, desde 1963 a 1985 la población en el área rural disminuyó un 25% como consecuencia de la migración interna, lo que generó un aumento de la demanda de servicios educativos en las áreas urbanas. Esto se produce en el marco de un proceso de retracción de la inversión del Estado en la educación que se acentúa en el período 1973-1976. Carmen Appratto y Lucila Artagaveytia destacan que las secuelas de la reducción del presupuesto fueron muchas y varias. Sin embargo, en relación a la disminución de la matrícula mencionan la influencia del deterioro de la infraestructura material y humana, los locales insuficientes o inadecuados y los funcionarios o docentes mal remunerados. Esta situación puede haber dificultado que los centros urbanos absorbieran en su totalidad la nueva demanda educativa proveniente de las áreas rurales.

b) Por otra parte, en cuanto a la disminución de la matrícula en el ámbito privado se mencionan dos aspectos. En primer lugar, “el efecto de la agudización de la crisis económica debe haber influido para disminuir las probabilidades de que pudieran continuar solventándose más matrículas en el sector Privado” (Bayce, 1988: 37).

En segundo lugar, parece haber tenido un fuerte peso el proceso de persecución en busca de la “expulsión de los enemigos” a los que eran sometidos los trabajadores de

⁵³ Ver gráfico nº 22.

⁵⁴ Estimaciones y proyecciones de la población (1950-2050 y 1996-2025) del INE.

⁵⁵ Ver gráfico nº 22.

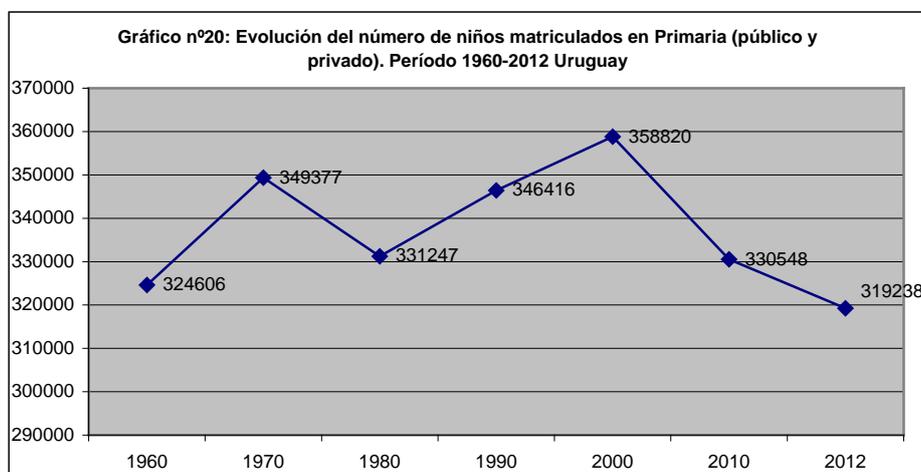
⁵⁶ Este dato coincide con lo observado por Bayce, Rafael (1988): *El Sistema Educativo Uruguayo 1973-1985*.

la educación. Si bien la persecución ocurrió tanto en el ámbito público como privado, en este último generó que prestigiosas instituciones privadas renunciaran o no solicitaran la habilitación.⁵⁷ Esto pudo haber generado una subestimación de la matrícula privada en los registros.

Es importante mencionar que las hipótesis que brinda la bibliografía para comprender la disminución de la matrícula en primaria rural y privada durante el período dictatorial no son del todo claras.

El segundo impulso decreciente del número de niños matriculados se produce en el período 2000-2010. A comienzos del año 2000 el país atravesó la que fue catalogada como la “peor crisis económica” del Uruguay. Como consecuencia se produjo una disminución del PBI y del consiguiente gasto público en la ANEP.⁵⁸ Otra de las consecuencias de la crisis fue la emigración internacional.⁵⁹ Según datos presentados en el “Informe sobre la migración internacional en base a los datos recogidos en el módulo migración” (Macadar & Pellegrino), la emigración internacional en la época de la crisis estaba integrada principalmente por grupos familiares completos, lo que pudo haber generado la salida del país de niños de entre 6 y 11 años con el correlato de disminución de la matrícula.

En síntesis, la evolución del número de niños inscriptos en primaria parecería haber estado fuertemente vinculado a los procesos de cambios en la esfera política, demográfica y económica. A continuación se presentan los datos sobre los que se realizó el análisis anterior:



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Gerencia de Planeamiento y Evaluación de la Gestión Educativa de ANEP, Anuarios Estadísticos del INE, Observatorio de ANEP y al Informe de la CIDE, 1963.

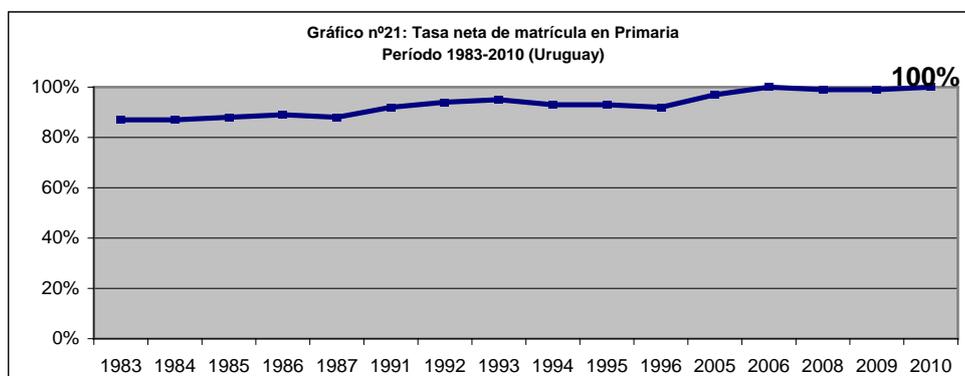
(a) En el año 1960 se computaron los matriculados en primaria privada del año 1963 por no estar disponible el dato en años anteriores.
 (b) No incluye educación especial.

⁵⁷ Appratto & Artagavetyia, 2004: *La Educación* en: “El Uruguay de la dictadura (1973-1985)”.

⁵⁸ Del año 2000 al 2003 el PBI disminuyó un 11% aproximadamente. El gasto público en ANEP como porcentaje del PBI pasó de 2,7% en 2001 a 2,3% en 2005.

⁵⁹ Según los datos presentados en el “Informe sobre la migración internacional en base a los datos recogidos en el módulo migración” (Macadar & Pellegrino), los años 2002 y 2003 fueron aquellos en que la migración internacional fue mayor: 18,2% y 19%, aproximadamente.

Pese a la disminución de la matrícula, el sistema educativo mejoró la cobertura en el nivel de primaria y alcanzó la universalización hace algunos años (Gráfico nº 23). Por lo tanto, la disminución de la matrícula se debe a un descenso de los nacimientos y, tal vez, a una mayor emigración, como ha sido mencionado. A continuación se presenta la evolución de la tasa neta de asistencia desde 1983:



Fuente: Banco Mundial

Esta situación permite que, según las estadísticas internacionales, Uruguay ocupe el primer lugar de un total de 20 países de América considerados, para los cuales se obtuvo el dato actualizado sobre tasa neta de matrícula.

Cuadro nº8: Comparación internacional respecto a la tasa neta de matrícula en Primaria. Año 2011

	Tasa neta de matrícula en Primaria	RANKING
Uruguay (b)	99,53%	1
Cuba	98,17%	2
México	97,84%	3
Honduras	97,26%	4
Panamá	96,89%	5
Guatemala (b)	95,81%	6
Belize	94,91%	7
Estados Unidos (b)	94,55%	8
Perú	94,51%	9
El Salvador	94,34%	10
Chile	93,34%	11
Surinam	92,75%	12
Venezuela	92,71%	13
Nicaragua (b)	92,48%	14
República Dominicana	89,43%	15
Bolivia (b)	87,97%	16
Colombia	87,10%	18
Antigua y Barbuda	85,61%	19
Paraguay (b)	83,58%	21
Guyana	82,69%	22

Fuente: UNESCO. Institute for Statistics. Fecha de la consulta: 17 de Agosto de 2013

(a) el dato para Uruguay es el reportado por UNESCO y coincide con el reportado por el Banco Mundial para dicho año.
 (b) dato correspondiente al año 2010.

1.1 Cobertura por departamentos

Al igual de lo que ocurriría con las edades 4 y 5, el departamento de residencia del niño no parece ser un factor de desigualdad en el acceso a primaria. Según los datos que surgen del último censo, en todos los departamentos la cobertura en primaria es universal.

Cuadro n°9: Datos sobre asistencia en primaria por departamento. Año 2011

	% sobre el total de niños que asisten a Primaria	Tasa neta de asistencia en Primaria
Montevideo	32,7%	98,8%
Artigas	2,8%	98,6%
Canelones	17,3%	99,1%
Cerro Largo	3,1%	98,7%
Colonia	3,7%	98,5%
Durazno	2,1%	99,1%
Flores	0,8%	99,3%
Florida	2,3%	98,9%
Lavalleja	1,9%	99,3%
Maldonado	5,4%	97,8%
Paysandú	4,1%	98,8%
Río Negro	2,0%	98,6%
Rivera	3,8%	98,8%
Rocha	2,2%	98,1%
Salto	4,6%	98,7%
San José	3,5%	99,0%
Soriano	2,9%	98,6%
Tacuarembó	3,3%	98,0%
Treinta y Tres	1,6%	98,3%
Total	100,0%	98,7%

Fuente: Elaboración propia en base al censo 2011

Por último, coherentemente con la distribución territorial de la población de 6 a 11 años que vimos en el capítulo “Contexto social y demográfico de la demanda teórica de educación inicial y primaria”, la mitad de los niños matriculados en primaria lo están en centros educativos del departamento de Montevideo y Canelones.

1.2 Cobertura por quintiles de ingreso y sexo

El análisis del porcentaje de asistencia, sin considerar el nivel, desagregado por quintiles de ingreso y sexo, parece indicar que dichas variables no limitan el acceso al sistema educativo en los niños de 6 a 11 años. A diferencia de lo que ocurre en las edades más tempranas, prácticamente todos los niños de 6 a 11 años concurren a un centro educativo sin importar el nivel de ingresos del hogar y el sexo.

1.3 Cobertura por edades simples

El análisis del nivel de asistencia al sistema educativo por edades simples permite identificar dos escenarios distintos en cuanto a la penetración del sistema en la población de 5 a 11 años: al inicio de la década del 60 y en la época actual.

Fuente: Informe de la CIDE 1963 y censo 2011

PENETRACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO EN LA POBLACIÓN 1963		PENETRACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO EN LA POBLACIÓN 2011	
EDAD	% matriculados	EDAD	% asistentes
5	29,55%	3	66,56%
6	80,53%	4	94,68%
7	88,83%	5	97,93%
8	94,83%	6	98,71%
9	94,81%	7	98,84%
10	92,72%	8	98,85%
11	88,92%	9	98,78%
Total	80,95%	10	98,68%
		11	98,50%
		Total	94,90%

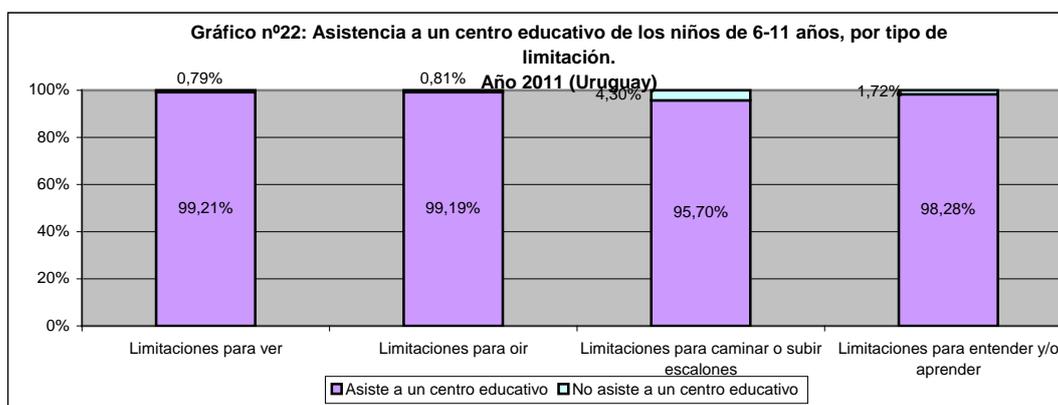
(a) para el año 2011 se utilizó la edad cumplida al 30 de abril.

Respecto a los dos escenarios presentados interesa destacar algunas diferencias notorias. En primer lugar, en la década del 60 solo el 30% de los niños, aproximadamente, comenzaba su trayectoria escolar a los 5 años. Tal como ha sido mencionado, influido por la extensión del carácter obligatorio de la educación a los 4 años, en 2011 prácticamente todos los niños de 5 años habían ingresado al sistema educativo. Asimismo, actualmente un elevado porcentaje de niños comienza su trayectoria educativa a los 3 años. En segundo lugar, en la década del 60 aproximadamente 2 de cada 10 niños no se encontraba dentro del sistema educativo a la edad obligatoria de 6 años. El 8% ingresaba a los 7 años y 6% a los 8. Este es un aspecto superado en la actualidad dado que la totalidad de los niños de 6 años asiste a un centro educativo.

Finalmente, en la década del 60 la máxima penetración del sistema educativo se producía con 3 años de retraso frente a la edad normal, alcanzando su máxima penetración a los 9 años edad en la que el 94,8% se encontraba matriculado en un establecimiento de enseñanza. Asimismo, en 1963 a la edad de 10 y 11 años se producía una disminución del porcentaje de la matrícula que podría originarse en la no continuación de estudios de niños hasta ese momento matriculados en la escuela. Sin embargo, en la actualidad la asistencia es prácticamente universal desde los 5 años y se mantiene hasta los 11 años. Esto, unido a la disminución de la repetición que veremos más adelante, permitiría aproximarnos a la idea de una mayor permanencia de los niños hasta culminar la primaria.

1.4 Cobertura en la población con discapacidad

La asistencia a la escuela es prácticamente universal en los niños de 6 a 11 años con y sin discapacidad. Sin embargo, aunque la brecha es ligeramente menor que lo constatado en los menores de 5 años, el porcentaje de niños que no asiste a la escuela es mayor entre aquellos que declararon tener limitaciones físicas permanentes respecto a aquellos con discapacidad auditiva, visual o intelectual.



Fuente: Elaboración propia en base al censo 2011

- a) Los datos corresponden a niños que declararon un solo tipo de las limitaciones expuestas
- b) Edad cumplida al 30 de abril de 2011

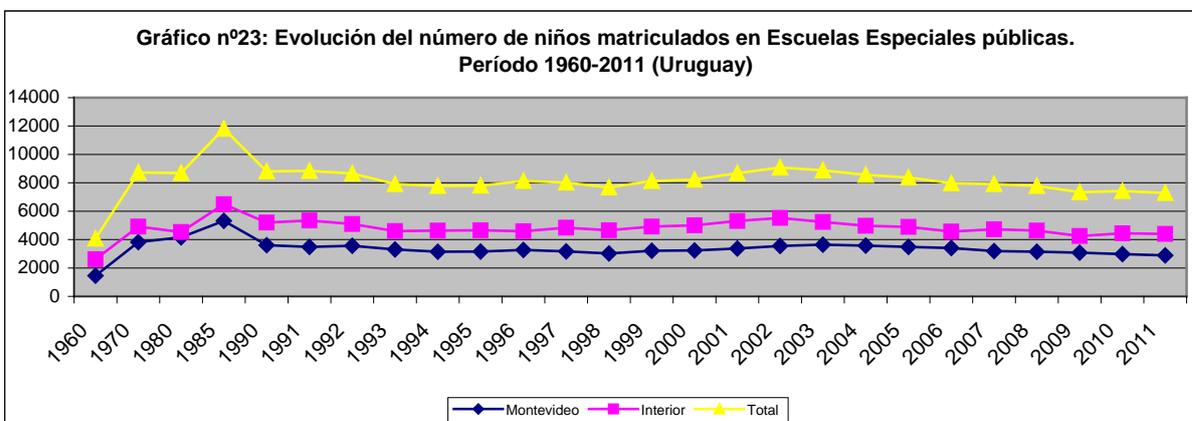
El menor acceso al sistema educativo de los niños con discapacidad física repercute en una menor posibilidad de adquirir ciertas habilidades académicas que le permitan al niño, entre otras cosas, aprender a leer y escribir. Cuando se analizan las tasas de analfabetismo por tipo de discapacidad se constata que aproximadamente el 8% de los niños de 10 y 11 años⁶⁰ que declararon tener limitaciones físicas no sabe leer ni escribir. Sin embargo, en la población con discapacidad visual y auditiva dicho porcentaje no supera al 1%.

Según datos del último censo, la mayoría de los niños con discapacidad asisten a primaria común, en tanto las escuelas especiales atienden mayoritariamente a niños con discapacidad intelectual. En el año 2011 de un total de 7.286 niños matriculados en escuelas especiales públicas, el 94,4% (6.878) eran niños con discapacidad intelectual, 4,23% (308) niños con discapacidad auditiva y el 1,37% restante (100) niños con discapacidad visual.⁶¹ Sin embargo, este dato debe ser interpretado con cuidado dado que según información suministrada por los Anuarios Estadísticos del MEC, en el interior del país las clases orientadas a niños con discapacidad visual y fonoaudiología se realizan en escuelas comunes, excepto en Maldonado, Rivera y Salto, donde funcionan escuelas de fonoaudiología. Por tanto, es probable que algunas personas que declararon asistencia a primaria común en el censo se hayan referido a clases especiales dentro de escuelas comunes.

⁶⁰ La pregunta sobre alfabetismo se realizó a partir de los 10 años. Se consideraron únicamente los niños de 10 y 11 años por ser las edades que están dentro del rango de interés para el presente trabajo.

⁶¹ Anuario Estadístico del MEC, 2011

La población matriculada en escuelas especiales públicas tuvo un fuerte empuje desde la década del 60 hasta finales de los 80. Sin embargo, desde entonces mantuvo una tendencia constante hasta el año 2006 que comenzó a descender. El gráfico n°25 ilustra dicha evolución:



Fuente: Elaboración propia en base a los Anuarios del MEC y del INE.
(a) se consideran las clases especiales en las escuelas comunes desde 1995

1.5 Evolución de la oferta en educación primaria

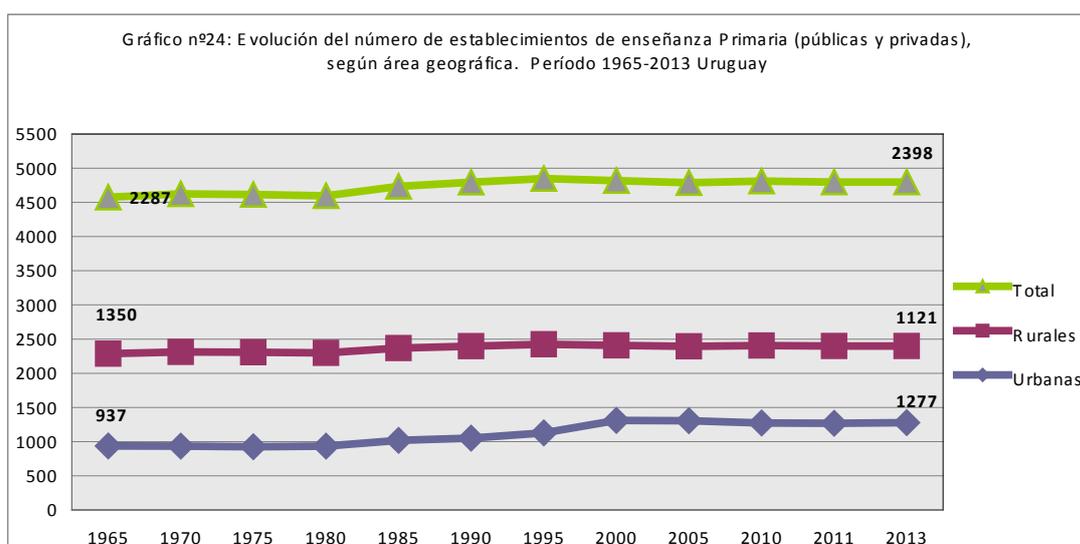
1.5.1 Evolución del número de establecimientos

El número de establecimientos disponibles para atender a la población escolar en primaria mantuvo una tendencia relativamente constante en los últimos 48 años. Dicha tendencia parece haber acompañado, aunque con cierto retraso, al proceso de vaciamiento poblacional en las áreas rurales. Al iniciar la segunda mitad de la década del 60 el sistema educativo uruguayo contaba con 2.287 centros; la mayoría se encontraban en el área rural. En la actualidad se computan 2.398⁶² establecimientos de los cuales el 53% se ubican en las áreas urbanas. El aumento en el número de establecimientos permitió la disminución promedio del número de niños que debe ser atendido por cada centro educativo. Para el año 1970, cada escuela debía atender en promedio a 151 alumnos.⁶³ En el año 2012, dicha cifra se redujo a 132.⁶⁴ A continuación se presenta la información sobre la que se realizó el análisis anterior:

⁶² Según datos enviados por el DEE de CEIP a abril de 2013 había: 334 escuelas públicas urbanas comunes, 24 de tiempo extendido, 184 de tiempo completo, 130 de práctica, 265 APRENDER, 1115 comunes rurales, 6 internados rurales y 340 colegios comunes privados.

⁶³ La matrícula en primaria era de 349.377 (ver gráfico n° 22) y había 2.312 establecimientos (Anuario Estadístico del INE)

⁶⁴ La matrícula de primaria era de 319.238 (ver gráfico n° 22) y había 2.421 establecimientos (Anuario Estadístico del INE)



Fuente primaria: Elaboración propia en base a los Anuarios Estadísticos del INE y planillas enviadas por el DEE de CEIP.
Fuente secundaria: DEE-CEIP

1.5.2 Evolución de las modalidades de atención en primaria

El proceso de diversificación de modalidades de oferta educativa en educación inicial presentó un antes y un después de la década del 90; esto sucedió también en enseñanza primaria. La diferencia entre ambos procesos radica en que en el primero la oferta de gestión mixta dio el primer impulso al proceso de diversificación, mientras que en educación primaria fue la administración pública la que lo hizo mediante la implementación de distintos programas focalizados.

Desde el año 1965 hasta 1990 cuatro eran las modalidades de oferta educativa registradas: escuelas urbanas, escuelas rurales, escuelas especiales públicas y educación primaria privada. A principios de la década del 90, se hizo visible la necesidad de implementar otros programas educativos que contemplaran las necesidades de una población escolar en la cual casi 2 de cada 5 niños de entre 6 y 12 años se encontraba en situación de pobreza.⁶⁵ Las escuelas de tiempo completo se encontraban entonces en su primera etapa de expansión (1992-1995), y comenzaban a funcionar en establecimientos antes destinados a otras modalidades (al aire libre o tiempo simple).⁶⁶ Esta expansión fue cronológicamente acompañada por la creación de las escuelas de contexto sociocultural crítico,⁶⁷ ambas con una finalidad en común: atender a niños en situación de vulnerabilidad social que requiriesen atención o tiempo adicional debido a las dificultades presentadas en su entorno. En el año 1992 se registran también las 2 primeras escuelas de educación especial pertenecientes a la órbita privada. A partir del 2003 funcionan 71 escuelas Habilitadas de Práctica,⁶⁸ y

⁶⁵ Ver gráfico n°4

⁶⁶ Extraído del Programa Nacional de Escuelas de Tiempo Completo, CEIP. Información adicional obtenida del Acta 90, Resolución 21, con fecha 24 de diciembre de 1998.

⁶⁷ Las Inspecciones de Tiempo Completo y Contexto Sociocultural Crítico fueron creadas en el año 1999, si bien para ese entonces las escuelas ya se encontraban funcionando.

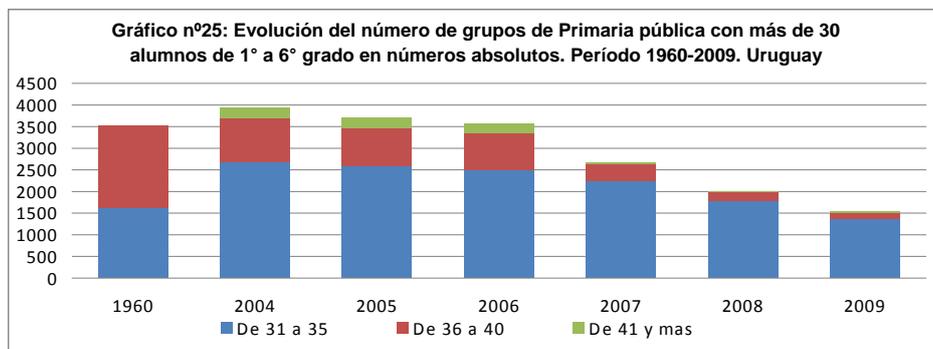
⁶⁸ Información obtenida a través de Anuarios del MEC.

desde el año 2011 se conforma la categoría escuelas de tiempo extendido.⁶⁹ Adicionalmente, en el año 2011 fue implementado también el Proyecto APRENDER (Atención Prioritaria en Entornos con Dificultades Estructurales Relativas), desarrollado en el marco de las políticas educativas del CEIP para el quinquenio 2010-2014.

2. Calidad del servicio y rendimiento en primaria

2.1 Tamaño promedio de los grupos

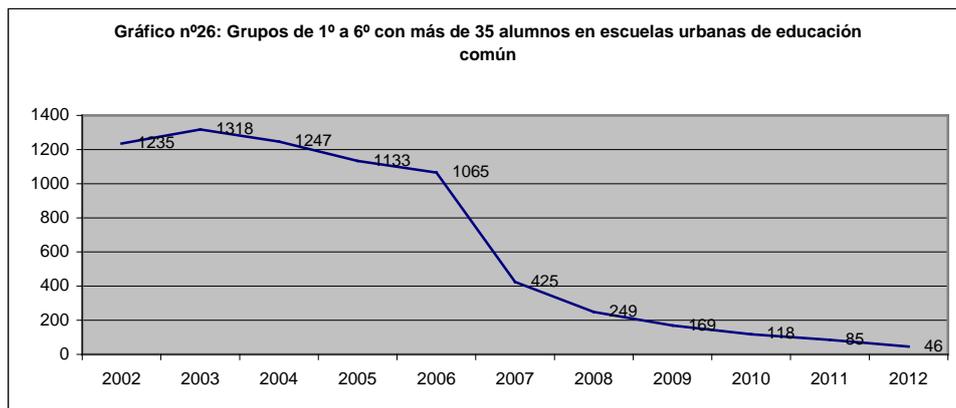
Los datos presentados hasta el momento reflejan una tendencia decreciente del número de niños atendidos por primaria como resultado de características específicas de ciertos períodos, pero principalmente como consecuencia de cambios demográficos. Esta disminución, junto a la reducción de la repetición, como veremos más adelante, repercutió en que el número de alumnos que en promedio deben atender las escuelas hoy en día sea menor. La consecuencia inmediata de esto, manteniendo constante el número de grupos por grado, podría ser una mejora en la calidad del servicio debido a la posibilidad de formar grupos de alumnos más reducidos. Ya han sido mencionadas, en el capítulo sobre educación inicial, las ventajas que esto podría generar en el posterior desempeño escolar de los niños. Por tanto, a continuación pasamos directamente a presentar la evolución de dos indicadores que dan cuenta de la evolución del tamaño promedio de los grupos en primaria y del número de niños que deben atender las maestras. Ambos indicadores permiten aproximarnos a la idea de calidad del servicio.



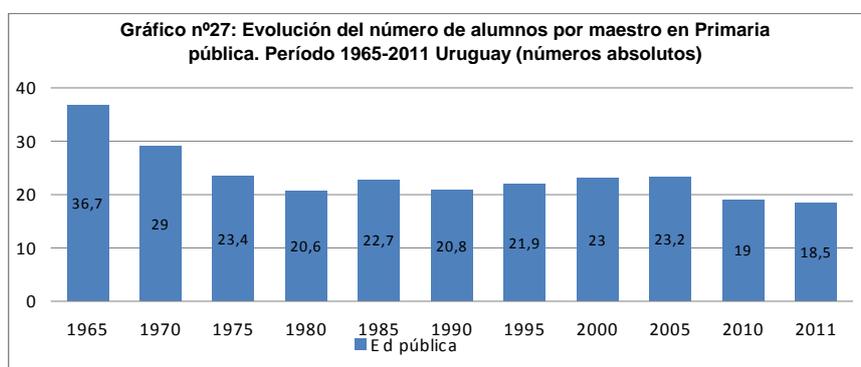
	1960	2004	2005	2006	2007	2008	2009
De 31 a 35	1628	2683	2580	2500	2234	1770	1372
De 36 a 40	1893	1000	892	845	393	227	134
De 41 y mas	0	247	241	220	32	22	35

Fuente: Gerencia General de Planeamiento y Gestión Educativa. Serie estadística educativa 2009

⁶⁹ Información obtenida a través de la Inspección Técnica de Escuelas de Tiempo Extendido.



Fuente: Monitor Educativo de Primaria
Fuente: Elaboración propia en base a los Anuarios Estadísticos del INE



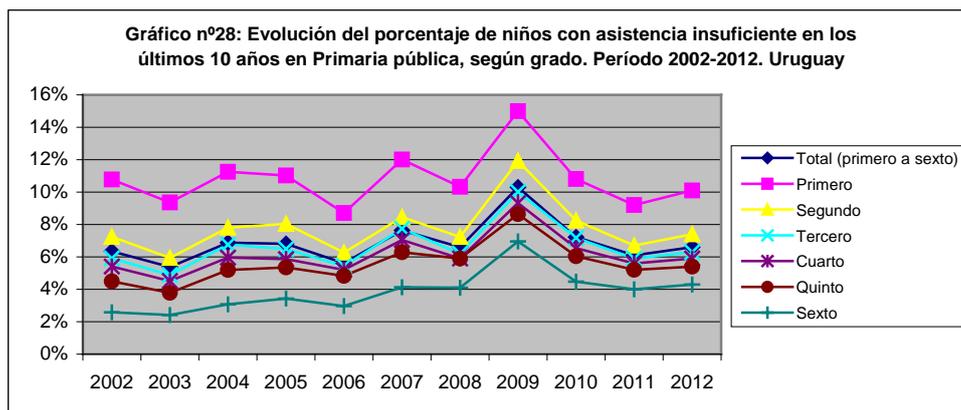
(a) Se incluye a las escuelas rurales lo que podría estar subestimando el número de alumnos por maestro.

El tamaño promedio de los grupos parecería haber disminuido en primaria pública. Por tanto, podría afirmarse que en el sector de la educación que atiende a la población más vulnerable, al menos una de las condiciones para mejorar la calidad del servicio está dada: la posibilidad de que los docentes establezcan un trato más personalizado con los alumnos y una mayor interacción entre los integrantes del grupo.⁷⁰

2.2 Asistencia insuficiente

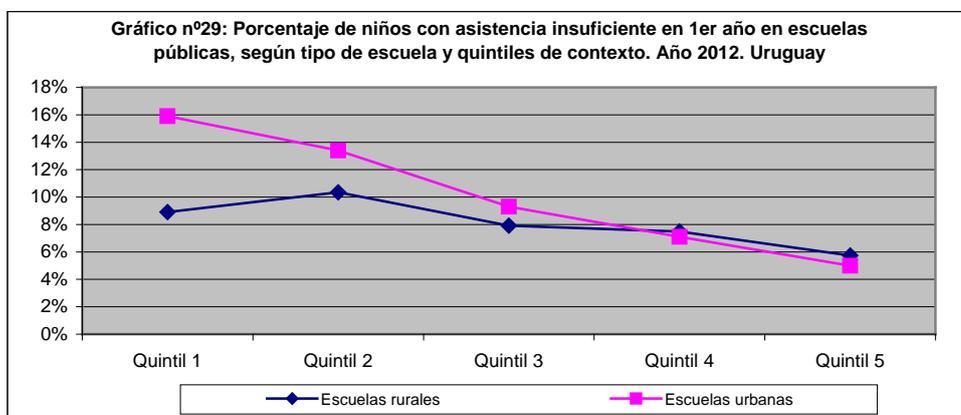
Desde 1990 y hasta el año 2005 los Anuarios Estadísticos del MEC reportaban el porcentaje de desertores en educación primaria pública. Desde entonces nos fue informado, tras consultar al Departamento de Estadística del CEIP, que el relevamiento de dicho indicador fue interrumpido. Posteriormente se comenzó a registrar el indicador “abandono intermitente”. Luego de ser analizada la evolución de ambos indicadores se constató que el peso de los niños “desertores” o con “abandono intermitente” se mantuvo constante y prácticamente no superó el 1% en toda la serie. Por tanto, se decidió presentar el indicador asistencia insuficiente. Este indicador es publicado desde el año 2002. Sin embargo, dada su importancia se decidió exponer su evolución aun cuando la serie fuese corta.

⁷⁰ Remitimos al lector al Monitor Educativo de Primaria en donde se presenta el indicador “Alumnos por maestro de 1° a 6°” desagregado por quintiles de contexto. Para el año 2012, el número de alumnos por maestro en las escuelas del quintil más vulnerable es menor que las pertenecientes al quintil más favorable.



Fuente: Monitor Educativo de enseñanza primaria.

(a) Es el porcentaje de alumnos que asistieron más de 70 días, pero menos de 140 en el año, calculado sobre la matrícula final.



Fuente: Monitor Educativo de enseñanza primaria.

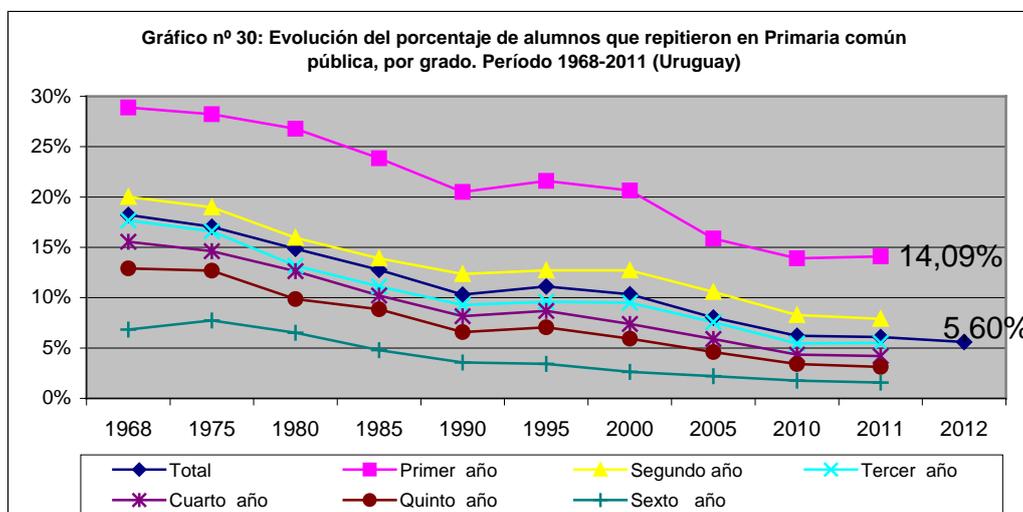
En primer lugar, los datos parecerían indicar que pese a las fluctuaciones el porcentaje total de niños con asistencia insuficiente en primaria pública en 2012 es prácticamente igual que 10 años atrás (6,6% y 6,3%, respectivamente). En segundo lugar, se mantiene la tendencia de que a medida que se avanza en la trayectoria escolar, la probabilidad de no asistir regularmente a clases disminuye y la capacidad de retención del sistema es mayor. En el año 2012, mientras el 10% de los niños matriculados en primer grado asistió a clases más de 70 días pero menos de 140 de los 180 días previstos, en sexto grado solo lo hizo el 4% de los inscriptos al final del año lectivo. Finalmente, dado que es posible considerar la variable contexto sociocultural de la escuela como proxy de la clase social del hogar de los niños que asisten al centro educativo, podría decirse que la irregularidad en la asistencia es mayor entre la población económicamente más vulnerable (gráfico nº 31). Este fenómeno parecería atenuarse en las escuelas rurales.

2.3 Repetición y extraedad

Como ha sido mencionado en el capítulo de educación inicial, la exposición del niño al sistema educativo es fundamental para que este incorpore y desarrolle ciertas habilidades que favorezcan su trayectoria escolar. Es probable que el niño que no asiste regularmente a clases vea comprometidas sus posibilidades de éxito escolar, medido en términos de aprobación/repetición.

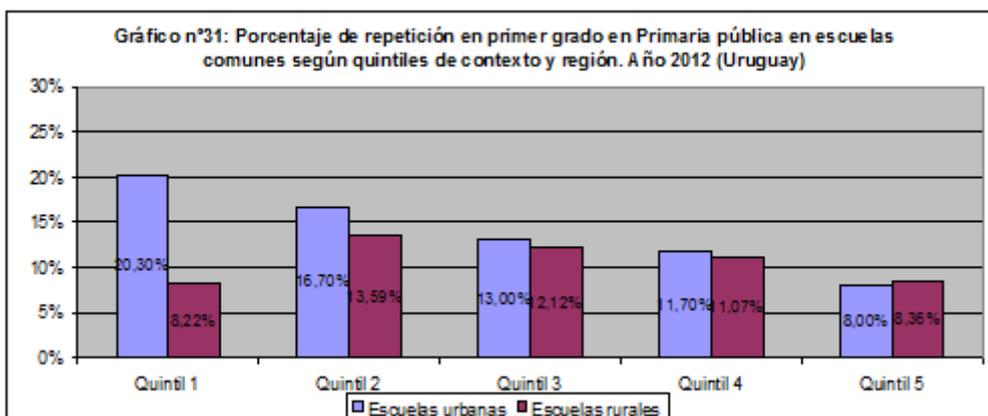
En los últimos 44 años, el porcentaje de niños que repitieron en primaria pública en escuelas comunes se redujo en un 69%. Mientras en 1968 repitieron aproximadamente 2 de cada 10 niños (18,22%), en la actualidad lo hace menos de 1 niño (5,6%). Luego de una fuerte disminución hasta la década del 90, desde el año 2000 se experimenta un nuevo impulso en el descenso de la repetición.

Sin embargo, se mantiene la misma tendencia de repetición entre los grados. Los niños continúan repitiendo más en el primer grado, en tanto su probabilidad de repetir disminuye a medida que avanzan a lo largo del nivel. No obstante, interesa mencionar un aspecto interesante. Mientras en las escuelas urbanas, coherente con lo observado sobre asistencia insuficiente, la repetición es mayor en los centros del contexto menos favorable, en las escuelas rurales los porcentajes más altos de repetición se observan en aquellas pertenecientes a los quintiles de contextos II y III, en tanto en el quintil más desfavorable (QI) se observa el porcentaje más bajo de repetición. Asimismo, la brecha entre contextos es menor que en las escuelas públicas urbanas.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Monitor Educativo de Primaria, Gerencia de Planeamiento y Evaluación de la Gestión Educativa de ANEP, Anuarios Estadísticos del INE y del MEC.

(a) El porcentaje de repetición es el número de repetidores en un año determinado dividido la matrícula final en el mismo año.



Fuente: Monitor Educativo de Enseñanza Primaria

Esta problemática causada por la repetición en el primer año que el niño ingresa a la escuela es reconocida por las estadísticas internacionales. Los registros internacionales entre 2009 y 2010 ubican a Uruguay como el tercer país con la tasa de repetición más alta en primer año de un total de 22 países de América considerados. Esta ubicación en el ranking internacional se consigue aun cuando el valor reportado para Uruguay es menor al registrado en la actualidad.

Cuadro n°10: Comparación internacional respecto a la tasa de repetición en 1er año de Primaria. Año 2009 y 2010

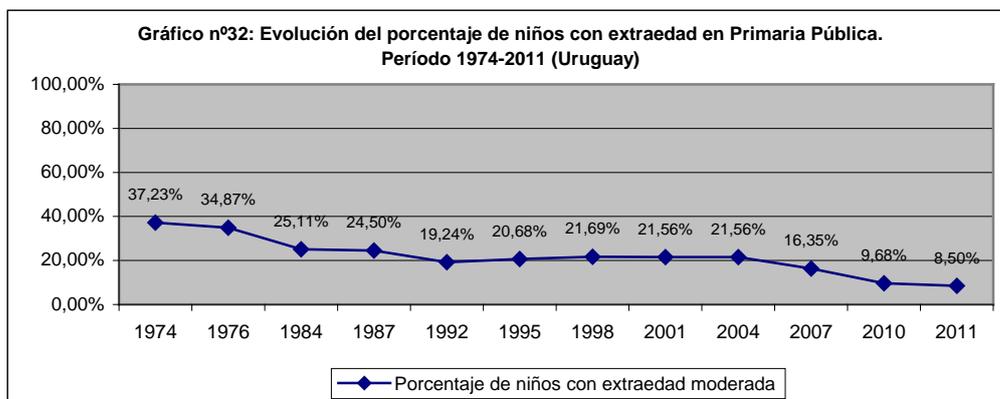
	Repetition rate in primary. Grade 1. Total	RANKING
Guatemala	25,19245	1
Dominica	14,73014	2
Uruguay	11,74915	3
Belize	11,74647	4
El Salvador	11,60701	5
Panama	9,14308	6
Honduras	8,64338	7
Bolivia (Plurinational State of)	7,707	8
Paraguay	7,65095	9
Argentina	7,57296	10
Antigua and Barbuda	7,18336	11
Chile	6,01544	12
Saint Vincent and the Grenadines	5,68941	13
Dominican Republic	5,46849	14
Saint Kitts and Nevis	5,3616	15
Venezuela (Bolivarian Republic of)	4,88749	16
Mexico	4,86194	17
Grenada	3,05611	18
Jamaica	2,99528	19
Colombia	2,91354	20
Peru	2,50643	21
Ecuador	2,03227	22

Fuente: UNESCO. Institute for Statistics. Fecha de la consulta: Agosto de 2013

(a) Los valores en negrita corresponden al año 2009

Dado que la extraedad es la consecuencia inmediata de la repetición, la disminución del porcentaje de niños que repitieron en primaria pública se vio reflejada en una disminución del porcentaje de niños con extraedad. Según datos reportados por el DEE del CEIP, a diciembre de 1974 el porcentaje de niños matriculados en un nivel inferior al correspondiente por su edad era de 37%. Es decir, 4 de cada 10 niños, aproximadamente, se encontraba rezagado respecto al grado que debía cursar. En el

año 2011 el porcentaje de niños con extraedad es ampliamente inferior: 8,5%. A continuación se presenta la evolución de la extraedad en las escuelas públicas desde 1974 a 2011.



Fuente: Elaboración propia en base a datos brindados por el DEE del CEIP y a los Anuarios Estadísticos del MEC.

(a) El niño con extraedad es aquel que tiene dos o más años de edad que la edad normal para cursar el grado en el que está inscripto.

2.4 Resultados

Hasta el momento hemos observado que el número de niños matriculados en primaria ha disminuido, lo que posibilitó que el número de niños que deben atender las escuelas sea menor. Asimismo, esto permite la formación de grupos más pequeños que favorezcan el aprendizaje en el aula. Podría suponerse que este es uno de los factores que puede haber permitido la disminución de la repetición en primaria y de la consiguiente extraedad. Ahora bien, ¿la educación primaria está asegurando mejores aprendizajes al momento del egreso? A continuación se presentan algunos de los escasos datos que existen respecto de la evaluación del aprendizaje de los estudiantes en sexto año de primaria para el año 2005 y 2009:

Cuadro nº11: Porcentaje de estudiantes de 6to año de Educación Primaria en cada nivel de desempeño

Fuente primaria: Observatorio de la Educación División de Investigación, Evaluación y Estadística de CODICEN.

	Porcentaje de estudiantes de sexto año de educación primaria en cada nivel de desempeño			
	Lengua		Matemática	
	2005	2009	2005	2009
Nivel IV	11,2	11,2	3,5	2,4
Nivel III	24,0	23,9	13,6	10,6
Nivel II	38,7	36,3	37,6	31,0
Nivel I	24,0	25,4	34,9	38,0
Bajo I	3,3	3,3	10,8	18,2

Fuente secundaria: Evaluación Nacional de Aprendizajes 2005 y 2009.

Cuadro n°12: Puntaje promedio en 6to año de Educación Primaria por contexto sociocultural

	Puntaje promedio en sexto año de educación primaria por contexto sociocultural			
	Lengua		Matemática	
	2005	2009	2005	2009
Muy favorable	596	581	605	585
Favorable	529	533	543	529
Medio	509	509	526	509
Desfavorable	481	476	500	476
Muy desfavorable	470	451	486	451

Fuente primaria: Observatorio de la Educación División de Investigación, Evaluación y Estadística de CODICEN.

Fuente secundaria: Evaluación Nacional de Aprendizajes 2005 y 2009

(a) Los niveles de desempeño describen las habilidades de lectura de los alumnos. En el nivel bajo I (hasta 342 puntos) los alumnos no pueden resolver las actividades más fáciles de las pruebas; en el nivel I (de 343 a 444) realizan tareas que implican el abordaje del texto a un nivel superficial; en el nivel II (de 445 a 531) comprenden textos explicativos y resuelven tareas de reflexión sobre la lengua; en el nivel III (de 532 a 620) tienen la capacidad de inferir información implícita en todos los textos; en el nivel IV (621 puntos y más) captan el sentido simbólico de textos narrativos e interpretan expresiones en sentido figurado.

(b) Los niveles de desempeño describen las habilidades de lectura de los alumnos. En el nivel bajo I (417 o menos) los alumnos no pueden resolver las actividades más fáciles de las pruebas; en el nivel I (418 a 509 puntos) alcanzan logros matemáticos elementales; en el nivel II (510 a 608 puntos) alcanzan logros matemáticos elementales; en el nivel III (609 a 708 puntos) tienen la capacidad de inferir información implícita en todos los textos; en el nivel IV (709 puntos o más) captan el sentido simbólico de textos narrativos e interpretan expresiones en sentido figurado.

Según las evaluaciones de aprendizaje realizadas, la problemática más relevante en el desempeño de los estudiantes se registró en Matemática. En primer lugar, en el año 2009 el porcentaje de estudiantes con un nivel de desempeño menor en esta área (Nivel I y Bajo I) aumentó. En segundo lugar, la menor asistencia a clases y la mayor repetición efectivamente parecen haber comprometido el aprendizaje de los alumnos que asisten a las escuelas de contexto menos favorables: el mayor descenso en el puntaje promedio obtenido en Matemática se registró en las escuelas de contexto sociocultural desfavorable y muy desfavorable.⁷¹

3. Síntesis del capítulo

El acceso universal a la educación primaria es un hecho desde hace varios años. Esto permite que Uruguay ocupe un lugar privilegiado en las estadísticas internacionales. De un total de 20 países de América considerados, Uruguay se convertía en el año 2011 en el primer país en lograr que prácticamente todos los niños de entre 6 y 11 años accedan a la enseñanza primaria. Este proceso fue acompañado por: un aumento en las modalidades de atención, una disminución del tamaño promedio de los grupos y una disminución en la repetición y extraedad.

Pese a lo anterior se reconocen **4 problemáticas en la educación primaria:**

1) Limitaciones en el acceso de los niños con discapacidad física. Si bien no se constataron diferencias por sexo, nivel de ingresos o departamento en el acceso a la educación primaria; nuevamente se constató una menor asistencia entre los niños con

⁷¹ Remitimos al lector al documento ANEP (2010), Evaluación Nacional de Aprendizajes en Lengua, Matemática y Ciencias Naturales. 6° años enseñanza primaria – 2009. Disponible en: http://www.ineed.edu.uy/sites/default/files/anep_2010_evaluacion%20de%20aprendizajes%20en%206%C2%B0%20de%20primaria.pdf.

limitaciones físicas. Esto repercute en una menor posibilidad de adquirir ciertas habilidades académicas que le permitan al niño, entre otras cosas, aprender a leer y escribir. Como correlato se constató un porcentaje mayor de analfabetismo entre los niños de 10 y 11 años con limitaciones para caminar o subir escalones respecto a sus pares con discapacidad auditiva o visual.

2) La repetición es mayor en los primeros grados de primaria. Se mantiene la misma tendencia de repetición entre los grados que hace 40 años. Los niños continúan repitiendo más en el primer grado, en tanto su probabilidad de repetir disminuye a medida que avanzan a lo largo del nivel. Asimismo, entre los niños que asisten a escuelas urbanas, la repetición es mayor en los centros de contextos más desfavorables. Esta problemática es reconocida por las estadísticas internacionales que ubicaban a Uruguay, según datos del año 2009 y 2010, como el tercer país con la tasa de repetición más alta en primer año de un total de 22 países de América considerados. Sin embargo, es importante mencionar que la brecha entre la repetición en primero y en el resto de los grados ha ido disminuyendo.

3) La asistencia insuficiente es mayor en los primeros grados de primaria. Coherentemente con lo anterior, los niños del primer grado son los que más faltan a clases. En el año 2012, mientras el 10% de los niños matriculados en primer grado asistió irregularmente a clases, en sexto grado solo lo hizo el 4%. Esta problemática es mayor entre la población económicamente más vulnerable.

4) Menores resultados en Matemática al momento del egreso, principalmente en las escuelas de contexto más desfavorable. La evaluación del aprendizaje de los estudiantes en sexto año de primaria para el año 2005 y 2009 refleja que no se estarían asegurando mejores aprendizajes al momento del egreso. Los niños que estaban por culminar el nivel y se preparaban para ingresar a la educación secundaria en el año 2005 tenían un nivel de desempeño en Matemática mayor que la generación evaluada cuatro años después. Adicionalmente, los niños que asisten a escuelas de contextos menos favorables obtuvieron los resultados más desalentadores.

Capítulo VI: Objetivos y metas: una mirada retrospectiva

El presente apartado pretende ser un análisis comparativo entre las metas elaboradas por la CIDE⁷² como resultado del diagnóstico de la educación primaria uruguaya en la década del 60 y la situación educativa actual referente a dichas metas. Se pretende ilustrar al lector acerca de si las acciones adoptadas en materia de política educativa en los últimos 50 años han permitido el cumplimiento de las recomendaciones realizadas por la CIDE.

A continuación se presenta un cuadro resumen en el que se exponen 9 metas establecidas por la CIDE, algunas acciones adoptadas en materia educativa, las características actuales del sistema educativo que podrían considerarse como correlato de las acciones emprendidas y finalmente si se logró cumplir con cada una de las metas.

Cuadro nº13: Cuadro resumen metas, acciones y logros

Nº	Metas propuestas	Acciones adoptadas	Situación actual	Cumplimiento de la meta
1	Extensión del pre-escolar al 50% de las edades 4 y 5.	Establecimiento de la obligatoriedad educativa a partir de los 4 años.	- Cobertura a los 5 años (98%) - Cobertura a los 4 años: 95%.	Sí
2	Enseñanza de tiempo completo para el 20% del alumnado de las escuelas urbanas, prioritariamente en aquellas escuelas que por el medio social ostentan bajos rendimientos.	Apertura o readaptación de establecimientos escolares ya existentes para la enseñanza a tiempo completo, a partir de 1992.	Tiempo completo y/o extendido para el 15% del alumnado de las escuelas urbanas y el 17% del alumnado en jardines de infantes ⁷³ .	No
3	Extensión del período de clases a 200 días lectivos.	Actualmente en discusión.	Aproximadamente 180 días lectivos al año.	No
4	Extensión del horario de clases en media hora diaria, lo que significa 22 días adicionales al año.	Readaptación de algunas escuelas de tiempo simple a tiempo extendido, y paulatina ampliación de la oferta de tiempo completo.	Escuelas de tiempo simple continúan funcionando en turnos de cuatro horas. El 22% de escuelas urbanas corresponden a tiempo completo o extendido ⁷⁴ .	Parcial
5	Actividades en períodos de vacaciones para los niveles socioculturales inferiores.	En los últimos años el CEIP ha desarrollado un conjunto de programas con el objetivo de mejorar la calidad y fortalecer la equidad de los aprendizajes	Implementación de los programas Campamentos Educativos y Verano Educativo (incluye el nivel 5 de inicial).	Sí
6	Creación de 30 internados de 50 alumnos para escolares rurales.	Creación de algunos internados rurales.	Existencia de 6 internados rurales.	No
7	Creación de unidades escolares rurales para la supervisión y orientación de grupos de escuelas pequeñas.	Funcionamiento de estas unidades hasta mediados de los 90. En 2001 comenzaron a funcionar los Centros de Apoyo Pedagógico Didáctico para Escuelas Rurales (CAPDER)	Hoy en día se cuenta con 19 de estos centros, distribuidos en cada uno de los departamentos del interior del país, con sede en las inspecciones departamentales.	Sí
8	Afincamiento del maestro en el entorno social de su escuela	Se desconocen	Solo excepcionalmente	No
9	Formación complementaria para los maestros que tengan que trabajar en zonas rurales.	Implementación de lineamientos de las Orientaciones en Políticas Educativas del CEIP para el período 2010-2015.	- Cursos de formación permanente en el Centro Agustín Ferreiro (CAF). - Cursos de profundización en formación docente en el IPES.	Sí

Fuente: Elaboración propia

⁷² Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1965-1974, elaborado por la CIDE. Parte III: Planes Sociales. Sección Primera. Plan de Educación.

⁷³ Según Boletín de Educación Pública del DEE de CEIP.

⁷⁴ Según Boletín de Educación Pública del DEE de CEIP.

A continuación se presenta un análisis detallado de cada una de las 9 metas:

META Nº 1: Las acciones relativas al objetivo de extender la educación inicial al menos al 50% de la población entre 4 y 5 años de edad fueron exitosas con respecto a las metas planteadas. Se considera relevante, además, mencionar la penetración actual en el sistema educativo de la población de 3 años, que sin tener carácter de obligatoriedad, alcanza al 67% mediante las distintas modalidades de oferta.

META Nº 2: Las acciones emprendidas para cumplir con la enseñanza de tiempo completo propuesta han sido lentas y paulatinamente exitosas, pero no suficientes. Según datos proporcionados por el DEE de CEIP, a diciembre del año 1966 la educación primaria contaba con 27 escuelas con turnos de 8 horas que atendían al 0,8% del total de matriculados en las escuelas urbanas. En el año 2013 las escuelas de tiempo completo y tiempo extendido representan el 22% de las escuelas urbanas, y atienden al 15% del alumnado urbano. Esto implica que, si bien ha aumentado cuantitativamente la oferta en estas modalidades, aún no se logra el objetivo planteado por la CIDE.

META Nº 3: La extensión del período de clases a 200 días lectivos al año se encuentra en discusión pública en la actualidad. El promedio actual de días lectivos para escuelas urbanas comunes es de 180 días, aproximadamente.⁷⁵ Por tanto, aún no ha podido alcanzarse la meta propuesta por la CIDE.

META Nº 4: La ampliación en media hora del horario escolar para todas las escuelas públicas de tiempo simple, a modo de sumar 22 días lectivos al calendario escolar, continúa estando en el debe. La preocupación por la extensión del horario escolar en escuelas de contextos desfavorables se expresa también en el documento de Orientación de Políticas educativas del CEIP para el quinquenio 2010-2015. Este se limita actualmente a las escuelas urbanas de tiempo completo y aquellas de tiempo extendido.

META Nº 5: Actualmente, el Consejo de Educación Inicial y Primaria ofrece las siguientes actividades educativas durante los meses de verano: Programa Campamentos Educativos⁷⁶ y Programa Verano Educativo. El primero tiene como objetivo la formación integral de los alumnos y la búsqueda de la integración de niños que provienen de distintos contextos. El programa está destinado a alumnos de primaria (de cuarto grado en adelante) y ciclo básico. Mediante los campamentos educativos se pretende que los niños adquieran habilidades sociales básicas y de autocontrol para la convivencia, la cooperación y el trabajo grupal; elaboren formas de expresión y comunicación corporal y gestual; utilicen las habilidades motoras básicas reconociendo las posibilidades y limitaciones del medio natural, etc.⁷⁷

El Programa Verano Educativo (PEV) se enmarca en las orientaciones de políticas del Consejo de Educación Inicial y Primaria propuestas para el período 2011-2015. Se define como una línea estratégica para la concreción de objetivos lúdico-pedagógicos,

⁷⁵ Datos obtenidos del DEE-CEIP.

⁷⁶ No solo se realiza en el mes de Verano.

⁷⁷ La información fue extraída del portal programa: <http://www3.anep.edu.uy/campamentos/index.html>.

a través del incremento del tiempo pedagógico y la transformación de formatos como condición necesaria para garantizar el derecho a la educación, el fortalecimiento de los centros educativos, sus recursos y su capacidad colectiva de iniciativa y de gestión. El programa apunta a contribuir a pensar un modelo de escuela que flexibilice tiempos, espacios, ritmos o modalidades que atiendan a las trayectorias reales de los alumnos para mejorar así sus aprendizajes.

En la última edición del Programa Verano Educativo se apuntó a que los beneficiarios fueran especialmente niños del nivel 5 y hasta 4º grado que asistieron a los centros educativos durante los meses de verano de 08:00 a 13:00 (con excepción de Maldonado, que ofrece un horario más amplio dada la situación laboral de los padres debido al flujo turístico en esa época). La concentración del programa al inicio de la trayectoria educativa obligatoria responde al objetivo de fortalecer oportunamente las capacidades básicas de lectura y escritura que los niños necesitan para su desempeño escolar.⁷⁸

META Nº 6: En la actualidad, los internados rurales en nuestro país son escasos. Seis establecimientos reciben un total de 141 alumnos de educación inicial y primaria en esta modalidad.⁷⁹ La meta no se ha concretado, en parte debido a la notable disminución de la matrícula escolar rural con su consecuente disminución en el número de establecimientos rurales.

META Nº 7: Durante la década del 80 y parte de la década del 90 funcionaban unidades escolares rurales que agrupaban, coordinaban y orientaban a las escuelas pequeñas que teniendo un proyecto en común se encontrasen geográficamente dispersas en un territorio determinado. A fines de la década del 90 dejaron de funcionar como parte de la reestructura de la educación rural. Sin embargo, la necesidad del agrupamiento escolar rural se sostuvo y mantiene a través de una dinámica de asociación voluntaria entre maestros. Pero ya sin la estructura institucional y los recursos que lo sostenían. Una iniciativa en este sentido es la creación de los CAPDER a partir del 2001, que apunta a la formación profesional del maestro rural y a la promoción de proyectos educativos en dicho medio.

META Nº 8: El afincamiento de los maestros en el medio rural es uno de los objetivos planteados por la CIDE que no ha logrado realizarse. Actualmente son excepcionales los casos en que maestros rurales viven en el medio en el que trabajan, siendo frecuentes los traslados a su lugar de residencia, así como la permanencia en el centro escolar durante los días de la semana en que se dictan clases.

META Nº 9: Recientemente han sido reincorporados a la oferta en formación docente los cursos de profundización y formación permanente en diferentes áreas relativas a la educación rural. Algunos de estos cursos también eran parte de la estructura de la educación rural que dejó de funcionar a fines de los 90, y progresivamente se han reincorporado a partir del año 2010 como parte de la implementación de las

⁷⁸ La información sobre este programa fue extraída principalmente del documento "Orientaciones de políticas educativas del CEIP para el quinquenio 2010-2014" y de la página web de la ANEP.

⁷⁹ Según datos reportados por el DEE de CEIP a 2013.

Orientaciones de Políticas Educativas del CEIP. Los cursos de formación permanente se dictan en el Centro Agustín Ferreiro en seis ediciones anuales de dos meses de duración cada una,⁸⁰ y están destinados a profundizar específicamente en ciertas áreas de conocimiento a ser incorporadas a la educación rural. En el Instituto de Perfeccionamiento y Estudios Superiores (IPES), desde el año 2012 se ofrece una capacitación de un año y medio de duración destinada a la formación de “maestros formadores” en educación rural. Cabe destacar la amplia participación de los docentes en estas instancias de formación, así como la reivindicación histórica del magisterio rural de su existencia.

Síntesis del capítulo

En síntesis, algunas de las acciones emprendidas para llegar al cumplimiento de los objetivos propuestos por la CIDE han resultado exitosas, especialmente aquellas referidas a la expansión de la educación inicial en los niveles 4 y 5. Aquellas acciones destinadas a extender la enseñanza de tiempo completo a una quinta parte del alumnado como mínimo y a ampliar el horario escolar en escuelas de tiempo simple han evolucionado favorablemente si bien la meta aún no se ha alcanzado. Se estima que, de continuar la tendencia actual con respecto a la apertura de escuelas de tiempo completo y la transformación de escuelas urbanas comunes a tiempo extendido, pronto se llegará al umbral mínimo de atención del 20% del alumnado propuesto por la CIDE.

Otras medidas, las relativas a la educación rural (con excepción de los cursos de formación docente), no se han concretado, por distintas razones. El afincamiento del maestro rural en el medio social de su escuela, así como la creación de 30 internados rurales responden a cuestiones geográficas y demográficas inherentes al despoblamiento progresivo del medio rural. En cuanto a la respuesta a la necesidad de creación de unidades escolares rurales para la supervisión y orientación de grupos de escuelas pequeñas propuesta por la CIDE, esto correspondería puntualmente a la implementación de políticas educativas desde el organismo correspondiente. Es en este sentido que se reconoce la implementación de los centros CAPDER como aproximación a las unidades escolares propuestas por la CIDE.

⁸⁰ Extraído del documento Orientaciones de Políticas Educativas del CEIP-Quinquenio 2010-2014 (Cap. 3 pág. 66).

Capítulo VII: Consideraciones finales y propuestas para los próximos 10 años

El contexto económico, social, normativo y demográfico del Uruguay actual se perfila como el escenario más alentador, en los últimos 50 años, para brindar la oportunidad de que todos los niños y niñas puedan ejercer el derecho a la educación. Uruguay no solo ha aumentado sus posibilidades de ampliar la cobertura de los servicios, sino también de mejorar su calidad. Las políticas educativas desarrolladas en los últimos años en los niveles inicial y primaria han permitido mantener un enfoque de derecho universalista y han comenzado a considerar paulatinamente las especificidades de ciertos grupos más vulnerables, ampliando las modalidades de atención en dichos niveles. De este modo, la extensión del carácter obligatorio de la educación a los 4 años ha sido acompañada, paulatinamente, con el reconocimiento de que no todos los niños y sus familias están en igualdad de posiciones para cumplir con esa obligación.

Sin embargo, se entiende que Uruguay tiene que continuar trabajando en este sentido. El análisis presentado refleja que aún siguen habiendo niños que se encuentran fuera del sistema educativo, que faltan a clases, que repiten el año escolar o que obtienen bajos rendimientos en el aprendizaje. Los resultados más desalentadores continúan observándose entre los niños más pequeños y pertenecientes a las familias más pobres. Del mismo modo, aún siguen existiendo niños con discapacidad que no acceden a la educación, principalmente aquellos niños con discapacidad física. A esta situación se le suma que las familias se encuentran inmersas en un contexto normativo en el que el Estado, además de la institucionalización del niño, no ofrece alternativas adicionales para el cuidado de los hijos y los patrones no tienen la obligación de prestar el servicio.

Por lo anterior y considerando el análisis que se ha expuesto en este documento, a continuación se presentan 10 propuestas para orientar las políticas educativas en el nivel inicial y primaria en los próximos años. Se considera de suma importancia que el cumplimiento de las metas sea acompañado por dos principios orientadores:

- **Educación de calidad:** Se enfatiza en la necesidad de asegurar una educación de calidad que contemple las especificidades de la población que atiende. Para ello, entre otras cosas, es imprescindible que los docentes tengan opciones de actualización profesional permanente en todo el país de manera de asegurar el acceso universal a la capacitación. Incentivar su participación en los grupos de investigadores abocados a la temática de la educación y garantizar el acceso al conocimiento producido por ellos.
- **Educación inclusiva:** Se enfatiza en la necesidad de continuar reconociendo las singularidades de los niños, de “readaptar” el entorno escolar y de que el docente sea capaz de modificar sus prácticas si es necesario. De este modo, se asegura la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación considerando los particularismos; en tanto la igualdad de oportunidades no implica brindar el mismo servicio a todos y cada uno de los niños.

Cuadro nº14: Metas para los próximos 10 años y estado de situación actual

META	SITUACIÓN ACTUAL
Alcanzar el acceso universal de los niños de 4 años pertenecientes a los quintiles de menores ingresos.	En 2012, más del 10% de los niños de 4 años pertenecientes al Q1 y 2 no asistía a un centro educativo.
Extender la educación inicial al 75% de los niños de 3 años en todos los departamentos del país. Según el análisis presentado, el mayor esfuerzo deberá concentrarse en los niños pertenecientes a los quintiles de menores ingresos y en los niños con discapacidad física y visual.	En 2011, el 67% de los niños de 3 años asistía a un centro educativo. Entre los niños pertenecientes al Q1 y 2 la cobertura es menor (50% y 64%, respectivamente). Asimismo, entre los niños con discapacidad física o visual apenas supera el 60%.
Reducir a menos del 10% el porcentaje de niños con asistencia insuficiente en educación inicial. Según el análisis presentado el mayor esfuerzo deberá concentrarse en los niños más pequeños (3 y 4 años).	En 2012, el 31% de los niños matriculados en educación inicial asistió insuficientemente a clases. En los niveles 3 y 4, el porcentaje es mayor (33,8% y 32,6%, respectivamente).
Alcanzar el acceso universal a primaria de los niños de 6 a 11 años con discapacidad física.	En 2011, el menor porcentaje de asistencia se registró para los niños con discapacidad física (95,7%), respecto a los niños con otras discapacidades.
Reducir a menos del 6% el porcentaje de niños con asistencia insuficiente en el primer grado de las escuelas públicas comunes. Según el análisis presentado, el mayor esfuerzo deberá concentrarse en las escuelas urbanas ubicadas en los contextos más desfavorables.	En 2012, el 10,1% de los niños matriculados en primer grado asistió insuficientemente a clases. En las escuelas urbanas ubicadas en el Q1 y 2 de contexto sociocultural el porcentaje fue mayor (15,9% y 13,4%, respectivamente).
Reducir el porcentaje de niños que repiten en primer grado de las escuelas públicas comunes a menos del 5%. Según el análisis presentado, el mayor esfuerzo deberá concentrarse en las escuelas urbanas ubicadas en los contextos más desfavorables.	En 2012, el 13,7% de los niños matriculados en primer grado repitió. En las escuelas urbanas ubicadas en el Q1 y 2 de contexto sociocultural el porcentaje fue mayor (20,3% y 16,7%, respectivamente).
Enseñanza de tiempo completo para más del 40% del alumnado de los centros urbanos (inicial y primaria), prioritariamente en aquellos centros ubicados en contextos más vulnerables. (Reformulación de la meta planteada por la CIDE)	En 2013, los centros de tiempo completo atienden al 14% de la matrícula urbana en primaria y al 17% de los niños que asisten a inicial.
Crear un ámbito oficial de investigación y difusión que permita indagar sobre las singularidades de la enseñanza en el medio rural. Esto permitiría, entre otras cosas, servir como insumo para la discusión acerca de la enseñanza en las áreas urbanas.	Según el análisis expuesto, los datos más favorables en materia de asistencia insuficiente y repetición se registraron en las escuelas rurales.
Aumentar la cobertura de los programas educativos durante los meses de verano en el nivel inicial y en los primeros grados de primaria, especialmente en aquellos centros educativos ubicados en los contextos más vulnerables. (Reformulación de la meta planteada por la CIDE)	En 2014, el programa Verano Educativo atenderá alrededor de 12.000 niños ⁸¹ en actividades lúdicas, recreativas y de apoyo curricular. El programa Campamentos Educativos no atiende a niños del nivel inicial.
Lograr la descentralización en cuanto a todos los programas de actualización y formación docente. Estos deben desarrollarse en distintas regiones del país de manera de asegurar el acceso a la capacitación de todos los maestros.	Actualmente, los cursos de formación y profesionalización docente, se encuentran centralizados en dos puntos geográficos: el Centro Agustín Ferreiro (Canelones) y el Instituto de Formación Profesional (Montevideo).

Fuente: Elaboración propia en base al análisis presentado hasta el momento.

⁸¹ Fuente: <http://www.ceip.edu.uy/index.php/prensa/2138>.

Finalmente, algunas acciones que podrían contribuir al cumplimiento de las metas son:

1- Servicios de transporte escolar gratuito para los niños que viven en los hogares de menores ingresos.

2- Fortalecimiento de la política comunicacional estatal que transmita a través de los principales medios de comunicación la importancia de la escolarización temprana.

3- Que los centros educativos se unan al compromiso de accesibilidad física que, paulatinamente, ha comenzado el resto de la ciudad.

4- Seguimiento institucional de los niños que faltan a clases.

5- Creación del Observatorio de la Educación Rural Uruguay. Este permitiría trazar un mapeo de la situación educativa en el ámbito rural, para lograr visibilizar las particularidades, dificultades y soluciones que corresponderían a las diferentes realidades que componen nuestra ruralidad. Se toman como antecedentes los Observatorios de Educación Rural de Cataluña (Universidad de Barcelona) y de Chile (Universidad de Playa Ancha).

6- Ampliación o construcción de nuevos establecimientos educativos para atender el ingreso de más niños de 3 años.

BIBLIOGRAFÍA

- ANEP (2000): *Análisis de la Matrícula de Educación Primaria Pública 1950-2000*. Serie Cuadernos de Estadística. DT 02/ 2000. Gerencia de Planeamiento de ANEP. Montevideo.
- ANEP (2010) *Orientaciones de Políticas Educativas del Consejo de Educación Inicial y Primaria. Quinquenio 2010-2014*. Documento I. ANEP-CEIP. Recuperado el 4 de octubre de 2013. Disponible en <http://www.cep.edu.uy/archivos/MaterialesEducativos/opeceip.pdf>
- ANEP (2007) *Propuesta Pedagógica para las Escuelas de tiempo Completo*. Proyecto MECAEP. ANEP/BIRF. Recuperado el 30 de octubre de 2013. Disponible en http://www.oei.es/quipu/uruguay/Esc_tiempo_completo.pdf
- ANEP (2013) *Boletines Estadísticos 2011-2013*. DEE- CEIP. Montevideo.
- APPRATTO, Carmen y otros (2004) *La Educación*. En *El Uruguay de la dictadura (1973-1985)*. Montevideo: EBO.
- Bayce, R (1988) *El Sistema Educativo Uruguayo 1973-1985*. Montevideo, Uruguay: Ediciones de la Banda Oriental S.R.L
- BERNSTEIN, B (1989) *Aproximación socio-lingüística a la socialización con algunas referencias a la educabilidad*. En *Clases, códigos y control. Estudios teóricos para una sociología del lenguaje*. Madrid: Ed. Akal Universitaria.
- BUCHMANN, C; DIPRETE, T & MCDANIEL (2008) *Gender Inequalities in Education*. En: *The Annual Review of Sociology*. Vol. 34. Agosto de 2008, pp. 319-337
- BUSTELO, P (1998) *Teorías Contemporáneas del Desarrollo Económico*. Madrid: Ed. Síntesis.
- CIDE (1965) *Informe sobre el estado de la educación en Uruguay*. Plan de Desarrollo Educativo. Tomo I. Montevideo: Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social.
- CIDE (1965) *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1965-1974*. Vol II, Parte III. Montevideo: Centro de Estudiantes de Ciencias Económicas y de Administración.
- DE ARMAS, G. (2008) *Sustentabilidad Social. Reflexiones sobre la relación entre la “Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia” y el modelo de desarrollo del Uruguay hacia el año 2030*. En Cuadernos de la ENIA, 2010-2030. Recuperado el 30 de octubre de 2013. Disponible en <http://www.undp.org.uy/showAdquisition.asp?NewsId=451>
- FIGUEROA, V (2012): *Normas y comportamientos en educación inicial: racionalidad en el estado preconventional*. Tesis de grado no publicada. FCS-UdelaR. Montevideo, Uruguay.
- INAU (2010). *El Plan CAIF en cifras*. Montevideo: Secretaria Ejecutiva del Plan CAIF-INAU. Recuperado el 4 de octubre de 2013. Disponible en <http://www.plancaif.org.uy/documentos/>
- INE (1960-2011) *Anuarios Estadísticos*. Montevideo.
- LABINOWICZ, E (1982) *Introducción a Piaget. Pensamiento. Aprendizaje Enseñanza*. México: Fondo Educativo Interamericano.
- MANCEBO, M & ALONSO, C (2012). *Programa APRENDER de Uruguay: Las visiones y opiniones de maestros y directores*. Montevideo: CEIP-UNICEF.

- MEC (1990-2011) Anuarios Estadísticos. Montevideo.
- Presidencia de la República Oriental del Uruguay (2013) Ley n°: 11577, Ley n°12030, Ley n° 12572, Ley n° 17215, Ley n° 18345, Ley n° 18426, Ley n° 14101, Ley n° 17015, Ley n° 18154, Ley n° 16104, Ley n° 18227 y Ley n° 18437. Recuperado el 30 de octubre de 2013. Disponible en <http://www.presidencia.gub.uy/>
- Circular núm. 385/98. ANEP-CEIP.
- Acta Extraordinaria núm.5 con fecha 28/1/2004. ANEP-CEIP.
- Acta 90. Resolución 21, 24/12/1998. ANEP-CEIP.

ANEXOS

ANEXO I: Teorías del desarrollo

Los pioneros del desarrollo (1945-1957)⁸²

Uno de los principales puntos distintivos de esta corriente de pensamiento es el reconocer la incapacidad analítica de la teoría económica convencional para enfrentarse a los problemas de los países subdesarrollados. El análisis de la realidad de estos países devino de la percepción de especificidad estructural del desarrollo, y exigía un instrumental analítico específico del utilizado en los países desarrollados. El objetivo del desarrollo consistía en el aumento sostenido de la renta per cápita, principalmente a través del fomento de la acumulación de capital, específicamente de la industrialización, la protección del mercado interno y la intervención del Estado. Según Bustelo (1998) en líneas generales, los pioneros —excepto Myrdal— prestaron poca atención a los efectos distributivos y sociales de ese crecimiento. Según Myrdal, “Ni la integración nacional ni el progreso económico serían posibles sin amplias reformas distributivas (Myrdal, 1956:180)”.

El estructuralismo latinoamericano (1949-1957; 1983 en adelante)

En Latinoamérica, la corriente de pensamiento de la CEPAL (Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina) se constituyó como la primera doctrina importante de pensamiento originaria en el denominado Tercer Mundo, y ejerció una fuerte influencia sobre la teoría económica y las políticas del desarrollo. En sus inicios tuvo como principal representante a Raúl Prebisch (1901-1986), quien a principios de la década del 50 reunió a un numeroso grupo de economistas y sociólogos cuya reflexión inicial consideraba a la teoría ortodoxa neoclásica como inadecuada para analizar la dinámica del desarrollo en los países subdesarrollados. Uno de sus planteamientos más importantes fue la elaboración de recomendaciones de políticas de desarrollo (1955-1960), así como la elaboración del modelo centro-periferia, la interpretación del proceso de industrialización y sus obstáculos, y la tesis del deterioro tendencial de la relación real de intercambio para los países exportadores de productos primarios. A finales de 1980 y principios de 1990 se produce un resurgimiento de esta corriente de pensamiento que recupera, con algunas modificaciones, el pensamiento de la CEPAL. Los efectos recesivos en el ámbito económico, y regresivos en lo social que resultaron de las políticas de estabilización y ajuste neoclásicas —o neoliberales en este caso— derivaron en su rechazo y la necesidad de retomar los postulados cepalinos de mediados de siglo. Si bien fueron conscientes de la creciente pérdida de capacidad de maniobra de las economías nacionales subdesarrolladas en un contexto de globalización, sus propuestas de política económica apuntaban a un “desarrollo desde dentro”, y al crecimiento productivo con equidad. El producto de los objetivos planteados debía resultar en la reducción de la pobreza extrema, el fomento a las libertades públicas y una mejor distribución de la renta.

⁸² Los años propuestos en este apartado para cada corriente de pensamiento son aproximados, y fueron tomados desde la bibliografía con la intención de establecerse como referencia cronológica.

La Teoría de la Dependencia (1957-1969)

Tres grandes ideas son planteadas (Barán, 1957) en esta corriente de pensamiento. La primera estriba en que desarrollo y subdesarrollo forman parte del mismo proceso histórico: la acumulación de capital a escala mundial inherente al sistema capitalista favorecería a las economías de los países centrales a costa del atraso en el desarrollo de las zonas colonizadas. El segundo planteo aduce que a raíz de esto, se configuraron economías periféricas “en las que el excedente resultaba en su mayor parte apropiado por el capital extranjero y desperdiciado en el consumo improductivo” (Bustelo, 1998; 206). Si bien no existía un problema de escasez de capital en los países subdesarrollados, este no se aprovechaba debido al derroche de las élites tradicionales y a la ineficiencia del Estado. Sumado a la apropiación de capitales por los países centrales, esto derivaba en procesos de empobrecimiento, subdesarrollo y marginalidad. Como tercer planteo, el estancamiento y desarrollo humano de los países dependientes alimentaría el desarrollo y acumulación de capital de los países desarrollados. Se considera la ruptura con el sistema capitalista como vía de salida hacia el desarrollo, a través de la instauración de un régimen socialista. De estos tres grandes bloques de ideas surgen las diferentes corrientes teóricas que en la década de los 70 conforman las múltiples miradas sobre el desarrollo dependentista.

El enfoque de las necesidades básicas (1969-1978)

Este enfoque se destaca por plantear cambios en la historia económica y la concepción del desarrollo. Según Seers (1969), un plan que no tuviese entre sus objetivos el reducir la pobreza, el desempleo y la desigualdad, difícilmente pudiera denominarse plan de desarrollo. El alcanzar la satisfacción universal de las necesidades básicas, se definió en aquel entonces por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) como: a) el consumo alimentario, la vivienda y el vestido para un nivel de vida mínimamente digno, b) el acceso a servicios públicos de educación, sanidad, transporte y agua potable, c) la posibilidad de tener un empleo adecuadamente remunerado y d) el derecho a participar en las decisiones que afectan las formas de vida de la gente y a vivir en un medio ambiente sano (Bustelo, 1997:152). El crecimiento económico no suponía necesariamente la disminución de la desigualdad. Se postula la idea de redistribución con crecimiento, idea que atrajo la atención de los economistas hacia las dimensiones sociales y ambientales del desarrollo.

El resurgimiento neoclásico (1978-1990)

La década de los 80 asistió al resurgimiento del pensamiento neoclásico entre los economistas del desarrollo a nivel mundial. Se produjo una ruptura con la evolución anterior de la economía del desarrollo. Metodológicamente sostenía que el estudio de los países del Tercer Mundo exigía la misma aplicación del análisis convencional de los países desarrollados. A través de su aporte, T.W. Schultz y su obra *Transforming traditional agriculture* coadyuvaron a revitalizar la monoeconomía, y se volvió a colocar el crecimiento y el ajuste en el lugar preponderante del que habían sido desplazados por el Enfoque de las Necesidades Básicas. Las propuestas fundamentales que destacan en este enfoque neoclásico son: reducir el intervencionismo estatal y el grado de protección del mercado interno.

Los 90

Según Bustelo, los 90 fueron testigos de la recuperación del análisis marxista. La importancia de esta nueva etapa de análisis reside en la existencia de investigaciones más variadas, consistentes y detalladas sobre diversos países. Estas adolecerían de algunos vicios presentes en producciones del 70 y el 80, como ser las pretensiones de generalización, teleología, reduccionismo de clase y dogmatismo.

Se destacan los aportes interdisciplinarios a la Economía marxista del desarrollo desde la historia económica, la evolución social y relaciones de género en países del Tercer Mundo. Estos aceptan como necesario el rechazo hacia una única gran teoría del desarrollo. Proponen como alternativa un análisis centrado en los problemas comunes a los países del subdesarrollo (pobreza, desigualdad, deuda externa, entre otros) y manifiestan la imposibilidad de reducir el todo de las relaciones sociales específicas a relaciones de clase, así como la adaptación de supuestos teóricos a situaciones concretas.

Los cambios en la concepción del desarrollo desde la época de la CIDE hasta la actualidad

Los cambios más relevantes acaecidos en la concepción del desarrollo desde la época del Informe de la CIDE hasta la actualidad pasan por contemplar en la actualidad una visión de desarrollo que ve más allá del crecimiento del PBI per cápita y la renta nacional, de las políticas económicas de equilibrio y ajuste y de los obstáculos de ciertos sectores de la economía.

Las políticas del desarrollo hoy en día dimensionan aspectos como el crecimiento con equidad, tomando parte de cada uno de los enfoques o corrientes de pensamiento que han proliferado en los últimos 50 años, sobre el desarrollo económico. Del enfoque de las necesidades básicas, se toma la idea de que un plan de desarrollo no puede llamarse tal sin la cobertura de aquellas necesidades definidas por la OIT como indispensables, a saber; a) el consumo alimentario, la vivienda y el vestido para un nivel de vida mínimamente digno, b) el acceso a servicios públicos de educación, sanidad, transporte y agua potable, c) la posibilidad de tener un empleo adecuadamente remunerado y d) el derecho a participar en las decisiones que afectan las formas de vida de la gente y a vivir en un medio ambiente sano (Bustelo, 1997:152).

Desde el planteo neoestructuralista que realiza un replanteamiento de los postulados cepalinos se toman los objetivos de reducción de la pobreza extrema, el fomento a las libertades públicas y una mejor distribución de la renta, así como la vigencia de la elaboración de recomendaciones de políticas de desarrollo.

Se mantienen bajo nuevas formas algunos planteos dependentistas que se han renovado —transformación de la forma tradicional del “centro” en el eje de la relación centro-periferia—. Este lugar ocupado tradicionalmente por los países “centrales” ha sido ocupado paulatinamente por empresas transnacionales que se constituyen sin fronteras geográficas delimitadas pero que están claramente insertas en la economía internacional. Estas influyen en las decisiones políticas y en las políticas económicas de los respectivos países.

Por otra parte, la existencia de nuevos puntos de vista en la teorización sobre el desarrollo —como la llamada Nueva Teoría del Crecimiento (New Growth Theory)— se focaliza cada vez más en los aspectos del cambio tecnológico, la posibilidad de existencia de equilibrios múltiples y en el fenómeno de dependencia de la trayectoria (path dependence) donde los procesos o historia sí importan, no solamente las condiciones o resultados finales. En tanto el concepto de equilibrios múltiples alude al hecho de que con rendimientos crecientes, el tamaño del mercado podría entrar en una dinámica autosostenida de crecimiento mediante la cual las ganancias de un sector terminarían filtrándose hacia otros sectores, repercutiendo en ellos que a su vez lo retroalimentan (Medina, 2011).⁸³

⁸³ En <http://www.redalyc.org/pdf/419/41921223007.pdf>

En estos nuevos enfoques de convergencia y divergencia entre países se pone en relación el crecimiento del PBI per cápita con los ritmos del cambio tecnológico, y el impacto de estos factores sobre la productividad. De las asimetrías tecnológicas entre países, surgirían entonces ritmos de crecimiento diferenciales con sus consecuentes desigualdades en el nivel de vida de sus respectivas poblaciones (Alvarez & Bértola, 2007). Juegan aquí un rol de importancia los Sistemas Nacionales de Innovación (instituciones ligadas a la producción de conocimiento científico y desarrollo tecnológico), quienes, entre otras cuestiones, explicarían la apropiación de posibilidades que otorgan las brechas tecnológicas, así como la capacidad de generación de cambio tecnológico. El pensamiento neoclásico en este sentido afirma que este cambio tecnológico determinaría la capacidad de generación de capital humano, lo que conduciría a que las empresas apostaran al cambio tecnológico y a la innovación antes que a la posibilidad de pagar salarios bajos. Todo lo cual redundaría en una mayor competitividad internacional.⁸⁴

A continuación se presentan algunas reflexiones acerca del impacto de los cambios acaecidos en la concepción del desarrollo, sobre las siguientes dimensiones: educación y pobreza (para el tramo etario de interés).

De cómo estos cambios afectan a la educación inicial y primaria en el Uruguay

Algunos de estos cambios se aprecian claramente en las políticas educativas de los últimos años en nuestro país. El papel otorgado a las nuevas tecnologías a través de la implementación del Plan Ceibal a partir del año 2007⁸⁵ tuvo la clara intención de lograr la universalización de la alfabetización digital en niños pertenecientes a todas las escuelas públicas del país. De esta manera, se posibilitaría la disminución de las desigualdades tecnológicas (brecha digital) desde edades tempranas a través del sistema educativo formal. En este sentido, la apuesta a la formación de capital humano se realiza en los inicios del sistema escolar primario.

Asimismo, el acceso a la educación inicial desde edades tempranas, a través de las distintas modalidades de oferta y la universalización de la enseñanza formal a los cuatro años de edad, son indicadores de que las recomendaciones realizadas hacia el sistema educativo por las políticas de desarrollo cepalinas,⁸⁶ han logrado penetrar en la estructura educativa contemporánea.

⁸⁴ En Alvarez, Bertola y Porcile (2007) *"Primos ricos y empobrecidos" Crecimiento, distribución del ingreso e instituciones en Argentina-Uruguay vs Nueva Zelanda-Australia*. Introducción. Ed. Fin de Siglo. Montevideo.

⁷ Portal Educativo del Plan Ceibal.

http://www.ceibal.org.uy/index.php?option=com_content&view=article&id=45&Itemid=64.

⁸⁶ Referimos específicamente a la recomendación de extender la educación preescolar al 50% de los niveles 4 y 5 años.

De la necesidad de implementar diagnósticos sobre los déficits del sistema educativo

En este sentido, ante la necesidad de reconocer los déficits del sistema educativo y de orientar en este sentido la toma de decisiones a nivel gubernamental, se destaca la creación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa, que “tendrá como cometido evaluar la calidad de la educación nacional a través de estudios específicos y el desarrollo de líneas de investigación educativas”.⁸⁷

Políticas de reducción de la pobreza y sus efectos en las trayectorias educativas en los niños

Se destacan nuevamente los planteos cepalinos de la década del 60 referidos a la educación. La consideración hacia la población escolar en situación de pobreza se hizo presente en sus propuestas, que fueron retomadas a principios de 1990, con la creación de las primeras escuelas destinadas a atender específicamente a esta población. Asimismo, se destacan también, desde el ámbito de la educación no formal, los programas de atención a la primera infancia destinados específicamente a la atención y educación de niños en situación de vulnerabilidad.

Es relevante destacar que estas políticas continúan funcionando exitosamente hoy en día. Los efectos de una escolarización temprana han sido demostrados largamente por investigadores nacionales e internacionales, que aseguran que las trayectorias educativas de los niños podrían verse positivamente afectadas por una pre-escolarización temprana. Sin embargo, el 50% de los niños de 3 años pertenecientes al quintil más pobre están hoy fuera del sistema educativo, frente al 8% de los niños pertenecientes al quintil más rico. Esto demuestra la persistencia de desventajas en el acceso a la pre-escolarización temprana por parte de la población más vulnerable. Se hace necesario destacar que si bien la pobreza infantil se redujo a la mitad en el último decenio, continúan siendo los niños menores de 5 años el rango etario más pobre (26%),⁸⁸ en un país donde la tasa de natalidad es baja, y descende año a año.

En este sentido, las políticas de reducción de la pobreza infantil y aquellas destinadas al acceso equitativo a la educación inicial a partir de los tres años de edad, han logrado avances sustantivos, pero estos son insuficientes si aquello a lo que aspirásemos fuese a un desarrollo equitativo e integral, que contemple los aspectos y necesidades inherentes al desarrollo de todos los niños, considerando sus diferencias como base para la construcción de equidad. Bajo el supuesto indiscutible de su condición como sujetos de derecho, desde su más temprana infancia.

⁸⁷ Ley de Educación núm. 18437, (Título IV, art.115).

⁸⁸ Porcentajes para otros tramos etarios: 6 a 12 años (24.9%), 13 a 17 (22.8%), 18 a 64 (11.1%), y 64 y más (4.3%). Fuente: Observatorio de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia en Uruguay 2012. UNICEF.

ANEXO II: Otras referencias bibliográfica

- ANEP (2000) Estudio de Evaluación de Impacto de la Educación Inicial en el Uruguay. Proyecto MECAEP/ANEP/BIRF. Montevideo.
- ANEP (2011) Gastos y salarios 1985-2009. Dirección sectorial de programación y presupuesto. ANEP-CODICEN. Montevideo.
- ANEP (2012) *Relevamiento de Contexto Sociocultural de las Escuelas de Educación Primaria*. Montevideo: CEIP.
- BAGNATO, M; DA CUNHA, H & FALERO, B (2011) Documentos de trabajo para el debate-Sistemas de Cuidados 2011. Borrador. Montevideo: MIDES.
- BONINO, N; ROMÁN, C & WILLEBALD, H (2012) *PBI y estructura productiva en Uruguay (1870-2011): Revisión de series históricas y discusión metodológica*. Serie Documentos de Trabajo. DT 05/12. Montevideo: Instituto de Economía.
- CERUTTI, A (2008) *20 años de Plan CAIF*. Montevideo. Recuperado el 4 de octubre de 2013. Disponible en <http://www.plancaif.org.uy/documentos/>
- DAMONTE, A. (2005) Siglo XX. Las variables estadísticas relevantes. Fasc.1.2: Componentes del cambio poblacional. Montevideo: INE.
- DOMINGO, R & PATRÓN, R (2010) *Sistema educativo uruguayo. Aspectos Relevantes de la Ley de Educación 2008*. Nota docente núm. 23. Montevideo: DECON, FCS. UdelAR.
- LLAMBÍ, C & PERERA, M (2010). Dimensionamiento económico de la universalización de los servicios de atención y educación a la primera infancia. Informe de la ENIA 2010. Montevideo: CINVE.
- MIDES (2009) *Lo que toda uruguaya y uruguayo debe saber sobre el MIDES*. Montevideo: Ministerio de Desarrollo Social.
- PELLEGRINO, A & MACADAR, D (sd) Informe sobre migración internacional en base a los datos recogidos en el módulo migración. Encuesta Nacional de Hogares ampliada 2006. UNPFA/PNUD/INE. Recuperado el 30 de octubre de 2013 en <http://www.ine.gub.uy/enha2006/informe%20Migraci%F3n%20ENHA%202006.pdf>
- PETINGUI, P & HERNANDEZ, D (2008) *Informe de resultados*. Primer Censo Nacional de Centros de Educación en la Primera Infancia. Montevideo. MEC-UNICEF. Recuperado el 4 de octubre de 2013. Disponible en <http://baseddp.mec.gub.uy>
- SALAS, F (2012) *Prestaciones para el cuidado de los familiares del personal del Estado. Informe preliminar*. Grupo de Trabajo de Sistema de Cuidados y Consejo Nacional de Políticas Sociales. Diciembre de 2012. Montevideo.
- UNICEF (2009) Observatorio de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia en Uruguay. Montevideo: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. UNICEF Uruguay.
- UNICEF (2012) Observatorio de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia en Uruguay. Montevideo: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. UNICEF Uruguay.