

# Los consensos sobre la educación inicial

por Renato Opertti

**I**nsistentemente se discute en Uruguay la necesidad de plantear cambios en tres niveles: 1) la reforma del Estado en su concepción y operación; 2) la reforma de los servicios sociales del Estado en particular, y 3) más específicamente, la reforma educativa, como uno de los ejes centrales de las políticas sociales del Estado.

La declaración del propósito de cambiar, y su enunciación en términos aún muy generales, impregna el debate y en cierta medida provoca fuertes coincidencias de enfoque, diríamos más bien consensos de superficie, en un espectro muy variado de orientaciones ideológicas y políticas. El consenso opera sobre la identificación de los problemas, temas, y de un orden muy general de prioridades que no implica más que compromisos que pueden desarrollarse a partir de objetivos muy dispares con resultados también diferentes.

Creemos que la articulación de respuestas creíbles y posibles debe incorporarse al debate sobre la reforma en esa triple dimensión anotada, lo cual se fundamenta en la perspectiva de brindar soluciones concretas a los problemas, en orden a determinar prioridades, seleccionar alternativas, asignar

## El autor

Sociólogo, máster en Investigación Educativa. Docente en la Licenciatura en Ciencias de la Educación de la Universidad Católica del Uruguay y en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Sectorialista en Educación del Proyecto OPP-BID. Coordinador Nacional del Diagnóstico en Educación para la Cooperación Técnica OPP-BID.

responsabilidades y recursos, y señalar caminos posibles.

En la medida en que la discusión sobre la reforma del Estado mantenga un nivel diferenciado sólo por la orientación y el tipo de intervención del Estado, sin entroncarlo con una agenda concreta de problemas, la sociedad en su conjunto, fundamentalmente sus organizaciones sociales y políticas, se mantendrá en una eterna e insoluble indefinición sobre qué y cómo hacer. Pero tampoco resulta positivo el hecho de que las acciones y las iniciativas que se desarrollan en diversos ámbitos, mantengan en muchos casos, en su práctica, una consabida ajenidad respecto a las orientaciones que deberían servir de sustento.

Resulta, en definitiva, tan peligroso discutir la reforma del Estado con independencia de las estrategias y de los instrumentos posibles, como caer en un accionar desligado de orientaciones y principios; ambas alimentan la desconfianza mutua, se reprochan y se descalifican sin mayor análisis, y comprometen la equidad social y la calidad de los servicios en el mediano plazo.

Frente a esta suerte de divorcio conceptual y operativo entre las orientaciones generales y las estrategias aplicadas, resulta necesario contribuir a la discusión sobre condicionantes y aspectos relevantes de la reforma del Estado. En este caso abordaremos la educación, y más concretamente, la **educación inicial**.

El fortalecimiento de la educación inicial' constituye uno de los temas que refleja más claramente el consenso anotado, y es común denominador de los planteamientos realizados por diferentes grupos políticos y sociales.

## Orientaciones generales para la reforma social

Los temas sociales son parte importante e ineludible de las agendas de los organismos internacionales, por ejemplo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), de UNICEF, del Banco Mundial y del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En tal sentido, el BID y el PNUD prepararon un documento titulado *Reforma social y pobreza. Hacia una agenda integrada de desarrollo*, en que se establecen orientaciones, criterios y estrategias para el desarrollo de la reforma social.<sup>2</sup>

En el resumen de la agenda para la acción, que se consigna en el documento, se identifican tres aspectos relevantes asociados a la reforma social:

— Se define la *"reforma social como un proceso que contribuye al desarrollo humano, mediante la integración de políticas e instrumentos dirigidos*

*a incorporar de manera eficiente a todos los miembros de la sociedad al proceso de crecimiento, en un contexto de aumento general del bienestar".*

— *"La reforma social que se propone es un complemento ineludible y esencial de las reformas económicas, toda vez que apunte a garantizar la viabilidad económica, política y social de las mismas. La lógica esencial de la reforma social es la participación, planteada en términos del acceso de toda la población a las oportunidades económicas en condiciones que equilibren la productividad creciente y la equidad".*

— *"Con la reforma social se trata de superar las fallas básicas de las políticas sociales aplicadas durante varias décadas, que fueron concebidas como si se tratara de enfrentar un problema sectorial, o se diseñaron con carácter asistencial, sin integrarlas con suficiente fuerza en una política general de desarrollo".*

En otro documento, preparado por la Oficina de Estudios Estratégicos del BID,<sup>3</sup> se insiste en que la política social es un componente integral de la estrategia económica. Se señala que en el marco de una economía abierta, que apuesta a fortalecer la competitividad en los mercados internacionales, *"la inversión en capital humano se asocia a la modernización tecnológica y la equidad social a la creación de condiciones que retienen y atraen el capital"*. Vale decir, el mejoramiento de la competitividad, como eje del modelo económico, no se logra sin políticas de calificación de recursos y de un ambiente de equidad razonable.

También, a nivel nacional, se discute recientemente la necesidad de avanzar en definir las bases y los lineamientos posibles para la reforma del Estado. En efecto, el Programa de Cooperación Técnica OPP-BID, conjuntamente con la realización de diagnósticos sectoriales en las áreas de alimentación, educación y salud,<sup>4</sup> plantea orientaciones básicas para la reforma social.<sup>5</sup>

En el documento sobre Reforma Social, se señala que en el cuarto de siglo transcurrido desde la creación de la OPP, las políticas sociales se han caracterizado fundamentalmente por una multiplicidad de programas que además de no prever y estimular mecanismos de coordinación institucional, definen una visión en extremo sectorialista de las expectativas y necesidades de diferentes grupos de población.

Asimismo, las soluciones a problemas sociales se han encarado predominantemente desde los instrumentos y los recursos disponibles en la esfera pública, sin contemplar adecuadamente aquellos derivados de la participación y la movilización de recursos de parte de la sociedad civil.

Las conclusiones y recomendaciones realizadas por la Cooperación Técnica OPP-BID,<sup>6</sup> ponen énfasis en tres elementos para la concreción de la reforma social: 1) aspectos institucionales vinculados a la gestión de las políticas

sociales; 2) criterios de asignación y direccionamiento del gasto público social; y 3) modos plurales de prestación de servicios.

Se indican una serie de objetivos para la política social, que derivan de entenderlas como un componente ineludible y necesario de cualquier modelo de desarrollo. Estos son:

a) tender a la reducción de las situaciones de pobreza originadas en aspectos estructurales así como en la insuficiencia de ingresos;

b) promover una definición y un consenso amplio del Estado, partidos políticos y de la sociedad en su conjunto, en torno a la jerarquización de los compromisos sociales básicos de tipo universal, con el doble cometido de asegurar niveles mínimos de cobertura y estándares de calidad del servicio;

c) promover la reforma institucional de las prestaciones sociales, con énfasis en lograr flexibilizar el marco normativo, mejorar la capacidad de gerenciamiento, capacitar a los recursos humanos y tener una comunicación más fluida con el sector privado;

d) promover una efectiva igualdad de oportunidades, medibles en términos de las condiciones de acceso, utilización y de los resultados obtenidos, en programas de familia, educación, salud, alimentación, vivienda y trabajo;

e) regular, definir orientaciones y asumir responsabilidades para áreas y poblaciones que se consensuen como prioritarias, a través de procesos de focalización social en calidad de prestaciones complementarias de las de tipo universal, y

f) aumentar el gasto público social en áreas en que se constate insuficiencia de recursos, y reasignar el existente en función de los compromisos y prioridades sociales establecidos.

## **La preocupación por la educación inicial**

Es en el marco de una reflexión general sobre las orientaciones en política social, que se debería plantear, a nuestro criterio, la discusión sobre el presente y futuro de la educación inicial. Desde diferentes instituciones e ámbitos —entre otros, la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) a través del Consejo Directivo Central (CODICEN) y el Consejo de Educación Primaria (CEP), la Mesa de Trabajo integrada por instituciones públicas y privadas dedicadas a la infancia, los programas de todos los partidos políticos, sectores académicos, ONG, las orientaciones y las prioridades establecidas en los Programas del BID y UNICEF, y los diagnósticos realizados por CEPAL y

Cooperación Técnica OPP-BID— se insiste en la necesidad de expandir la cobertura de los servicios de educación inicial.

Este objetivo general se concreta en diferentes planteamientos no necesariamente excluyentes, aun cuando se requiere establecer y clarificar sus similitudes y diferencias: o bien se intenta mejorar el rendimiento de los niños de primer grado en escuelas públicas, o bien de promover programas sociales compensatorios asociados a la reducción de situaciones de pobreza, o bien de fortalecer la oferta privada en zonas carenciadas, o bien de promover un esquema integral de prestaciones dirigidas a la infancia en su conjunto, o bien de apostar al desarrollo de modelo de jardín de infantes de tiempo simple y/o asistencial, o bien de desarrollar modelos no convencionales de atención a la población menor de seis años.

Esta multiplicidad de propuestas y estrategias, tiene un común denominador en orden al diagnóstico: 1) históricamente, el Uruguay no ha prestado la atención debida al desarrollo de un modelo de educación inicial entendido como una parte necesaria e integrada al sistema educativo y 2) los esfuerzos se han orientado en gran medida a desarrollo de los servicios de clases jardineras (para niños de cinco años), en la función de aprestar para la educación primaria.

Estos últimos años marcan una preocupación creciente por desarrollar la educación inicial; sin embargo, creemos que, en gran medida, su consolidación está asociada a discutir, armonizar, priorizar y actuar sobre algunos de los objetivos de política social ya mencionados. En efecto, ¿qué papel deberá tener el Estado en la reducción de las situaciones de pobreza a nivel de la infancia?; ¿resulta necesario y posible definir el servicio de educación inicial como universal?; ¿se deberían aplicar criterios de direccionamiento del gasto público social para atender prioritariamente poblaciones específicas?; ¿desde cuándo y cómo se deben articular los programas de educación inicial?; ¿el acceso al sistema público favorece a los más pobres?; ¿cómo se incorpora y se apoya la oferta privada?, o, en definitiva, ¿resulta posible definir una universalidad progresiva y progresista que incorpore la focalización como categoría significativa para expandir y mejorar la calidad de los servicios de educación inicial?

Intentaremos avanzar en definir algunos elementos de diagnóstico y propuesta en torno a las preguntas señaladas.

## **Las situaciones de pobreza en la infancia**

Los indicadores de pobreza, medidos ya sea a través del enfoque de necesidades básicas o línea de pobreza,<sup>7</sup> marcan en diferentes intervalos de

tiempo un descenso significativo en los niveles de pobreza en el período 1985-1993.

Alicia Melgar, en un documento elaborado para el seminario sobre "Políticas sociales de infancia: bloqueos y desafíos", organizado por el CLAEH en 1992, señala que en el quinquenio 1985-1989, la pobreza se redujo sustancialmente. En el lapso 1984-1989, la proporción de hogares por debajo de la línea de pobreza se redujo de 20,5% a 9,2% en 1989 en Montevideo, y del 30% al 13,6% en el Interior urbano; asimismo, con relación al índice NBI, se pasó en Montevideo del 11,1% al 8,4%, y en el Interior urbano, del 17% al 15,5%.

Sin embargo, se señalan como una de las características de los hogares pobres las implicaciones derivadas de la distribución etaria de las personas que se encuentran en situación de pobreza. En Montevideo, la tercera parte de la población correspondiente al quintil más pobre son menores de 14 años, mientras que el Interior urbano esta proporción asciende al 39%. Esta composición determina que en el país urbano, aproximadamente uno de cada cuatro niños vive en el 20% de los hogares más pobres.

Los estudios realizados por la Cooperación Técnica OPP-BID sobre la evolución de la pobreza estructural corroboran la tendencia descendente para el período 1984-1992. Se indica que en este lapso, la pobreza medida en términos del índice NBI, se reduce significativamente en Montevideo (de 10,4% en 1984 a 6,3% en 1992) y en el Interior urbano (de 22,5% en 1984 a 11,7% en 1992).<sup>8</sup>

Como síntesis de la evolución de las tendencias generales se indica que, en gran medida, la disminución del índice NBI se debe a las políticas públicas de ampliación de la cobertura educativa y de extensión del agua potable.

Coincidentemente con las conclusiones extraídas por Alicia Melgar, se constata que el índice NBI varía fuertemente por tramo etario, aun cuando en el entendido de que algunos de los indicadores incluidos predisponen a la obtención de valores críticos en los hogares con hijos —son los casos de los indicadores de asistencia escolar, capacidad de subsistencia y hacinamiento—. Mientras que solamente el 3,2% y el 7,4% de los hogares de Montevideo e Interior urbano respectivamente, con población de 60 años y más, presentan carencias críticas, en el grupo de 14 años o menos, son el 19,7% y el 27% respectivamente (cuadro 1).

**Cuadro 1**  
**Porcentaje de personas con NBI por grupos de edades**  
**y área geográfica según encuesta continua de hogares de los años**  
**1984, 1989 y 1992**

	Total		0-14		15-59		60 +	
	Monte- video	Interior urbano	Monte- video	Interior urbano	Monte- video	Interior urbano	Monte- video	Interior urbano
1984	14,7	28,9	26,7	42,1	13,0	26,2	5,0	15,1
1989	12,5	22,8	22,7	35,8	11,2	20,1	4,4	11,1
1992	10,1	16,5	19,7	27,0	9,1	14,7	3,2	7,4

**Fuente:** Cooperación Técnica OPP-BID sobre la base de información aportada por las bases de datos de la *Encuesta Continua de Hogares* de los años 1984, 1989 y 1992.

Por otro lado, se señala para el año 1992 una altísima concentración de la población de 14 años y menos en el quintil de menores ingresos (38,3% y 37,3% para Montevideo e Interior urbano respectivamente), lo cual provoca que sólo uno de cada diez niños menores de catorce años pertenezca al quintil de mayores ingresos (cuadros 2 y 3).

**Cuadro 2**  
**Población de Montevideo por 1<sup>er</sup> decil y quintiles de hogares según**  
**grupos de edades (%) 1992**

Grupos de edades	1 <sup>er</sup> decil 1	Quintiles					Número de casos
		1	2	3	4	5	
0-14	23,7	37,7	20,7	15,9	13,8	11,8	6.208
15-59	12,9	24,5	21,1	18,8	19,1	16,5	17.354
60 +	7,3	17,3	21,3	19,7	19,7	19,5	6.750

**Fuente:** Cooperación Técnica OPP-BID sobre la base de información aportada por las bases de datos de la *Encuesta Continua de Hogares* de 1992.

**Cuadro 3**  
**Población del Interior urbano por 1<sup>er</sup> decil y quintiles de hogares según grupos de edades (%) 1992**

Grupos de edades	1 <sup>er</sup> decil	Quintiles					Número de casos
		1	2	3	4	5	
0-14	23,8	38,3	21,7	16,9	12,8	10,2	7.777
15-59	9,4	26,3	21,9	18,6	17,6	15,5	17.711
60 +	5,9	14,9	20,2	22,6	22,1	20,1	6.071

Fuente: Cooperación Técnica OPP-BID sobre la base de información aportada por las bases de datos de la *Encuesta Continua de Hogares* de 1992.

En un contexto de abatimiento de la pobreza, como tendencia constatable en la última década, se observa, sin embargo, que el grueso de las situaciones de pobreza se concentran en la población más joven. En efecto, el diagnóstico de la Cooperación Técnica OPP-BID se refiere a una *"composición incambiada de la pobreza según edades en el período 1984-1993"*, lo cual provoca que, como rasgo invariable de una década, cuatro de cada diez pobres en condiciones de pobreza estructural son menores de catorce años. Son pobres ya sea porque pertenecen mayoritariamente a las familias de menores ingresos, o bien porque un quinto de ellos vive en hogares carenciados, principalmente en situaciones de hacinamiento.

Las consecuencias derivadas de este diagnóstico de las situaciones de pobreza resultan aún más críticas entre la población de cinco años o menos (casi un tercio de la población del Interior urbano vive en hogares con NBI en 1992) y más en un orden específico, si se tiene en cuenta que los servicios de educación preescolar pública no discriminan positivamente a los sectores más carenciados. Pero resulta aún más relevante entenderlo en un marco donde no han existido, tal cual señala la Cooperación Técnica OPP-BID, políticas de apoyo a los procesos de socialización y crianza familiar para aquellas situaciones familiares en que se observan jefes de hogar con bajos niveles de instrucción, precaria inserción laboral y muchos hijos a cargo.<sup>9</sup>

En efecto, si partimos que la población entre 3 y 5 años es de aproximadamente 150.000, que alrededor de una cuarta parte vive en hogares con NBI, y que de esta población un 35% asiste a servicios de educación inicial, se concluye en que unos 25.000 niños pobres no acceden en la actualidad a servicios de educación inicial.

Si estos 25.000 niños fueran cubiertos, en atención a sus necesidades, a través de un servicio asistencial, la inversión requerida solo en infraestructura



y equipamiento ascendería a más de US\$ 115 millones, si se parte de considerar que un jardín de infantes asistencial diseñado para albergar a 150 niños a tiempo completo cuesta US\$ 600.000 en construcción y US\$ 100.000 en equipamiento.<sup>10</sup>

En relación al estado nutricional de la infancia, si bien los promedios generales permiten hablar de una situación relativamente aceptable; según los datos del 2º Censo Nacional de Talla, realizado por el Instituto Nacional de Alimentación (INDA) con el apoyo de UNICEF, entre los alumnos de primer grado asistentes a escuelas públicas, el 80,3% de la población presenta una talla acorde a su edad (se esperaría un 84%).

Sin embargo, los problemas tienden a concentrarse en ciertas áreas, donde el 74% de los niños presenta disminución grave de la talla, localizados en el 22% de escuelas públicas. Por ejemplo, mientras que casi cinco de cada diez escolares asistentes a las escuelas localizadas en el barrio Casavalle registran retraso de talla, nueve de cada diez niños que acceden al servicio público pero en las escuelas ubicadas en barrios tales como Punta Gorda, Punta Carretas o Parque Batlle, presentan una relación equilibrada entre la talla y la edad.<sup>11</sup>

## **Antecedentes históricos relevantes de la educación inicial**

Sumariamente, el desarrollo de la educación preescolar se sintetiza en cinco elementos:

— Si bien la educación preescolar se inició tempranamente en Uruguay, no se verificó una relativa expansión del sistema público hasta la década del sesenta.

— Los cambios institucionales introducidos en el *status* y en el funcionamiento de la educación preescolar señalan una muy relativa capacidad de respuesta frente a las condiciones económicas y sociales del país y a las demandas de los actores sociales.

— Dichos cambios, sin embargo, no han permitido la estructuración acabada de una propuesta de desarrollo de la educación inicial en torno a objetivos comunes y operables, sobre conjuntos definidos de población. En general, se ha verificado la coexistencia de dos tipos distintos de oferta —jardines de infantes y jardineras—, que marcan grados diversos de relacionamiento respecto al servicio de educación primaria común.

— La oferta pública ha priorizado su desarrollo preferentemente para el grupo de 5 años y en menor medida para el de 4 y 3 años, orientados al logro de niveles altos de exigencia y excelencia en la calidad del servicio prestado.

— La coordinación con el sector privado se ha reducido fundamentalmente a la realización de funciones de fiscalización.

## Perfil actual del Programa de Educación Inicial

El Programa de Educación Inicial, dependiente del Consejo de Educación Primaria, se plantea como objetivo central la atención educativa tendiente al desarrollo de la personalidad del niño preescolar, promoviendo la satisfacción del conjunto de sus necesidades.<sup>12</sup>

Tal cual señala el diagnóstico de la Cooperación Técnica OPP-BID,<sup>13</sup> el programa no ha logrado trascender un enfoque sectorial, circunscrito fundamentalmente al área educativa, con el agregado de una oferta alimentaria brindada a través del Programa de Alimentación Escolar (PAE). En este contexto, se aprecia la ausencia de una concepción integrada multisectorial del proceso educativo; por otro lado, el desarrollo de planes y estrategias se encuentra en general acotado al tiempo de permanencia de los consejeros en sus cargos, sin que se logren efectivos lazos de continuidad.

El desarrollo del programa no ha sido concebido sobre un sistema de información que permita sustentar el crecimiento, la ubicación de los servicios y una identificación de las necesidades demandadas por la población objetivo, lo que permitiría aproximarse a un **estado de situación de la infancia**.

El programa dispone de una definición imprecisa de sus objetivos, los cuales no expresan los resultados que se espera alcanzar al final de un período determinado, así como tampoco se establece claramente la prioridad asignada para alcanzarlos. De este modo, resulta sumamente difícil realizar una evaluación del impacto de la prestación. La formulación de los objetivos tiende a fundamentarse en criterios externos a la población beneficiaria, lo cual también aparece reflejado en programas curriculares con poca capacidad de respuesta frente a demandas sociales heterogéneas.

El Programa define su población objetivo en términos de la edad cronológica de los potenciales beneficiarios, por lo que parecería que subyace una postura con aspiraciones de universalidad, sin que se verifique una vinculación explícita **entre los tipos de ofertas educativas y las características socioeconómicas del alumnado**. Por ejemplo, no existe una definición clara de la población objetivo hacia la que se orientan los servicios de jardines de infantes de corte asistencial, los cuales brindan, conjuntamente con el componente educativo, un aporte nutricional.

El programa dispone de varias modalidades de servicios que reciben

denominaciones diversas (cuadro 4), que están caracterizados por una relativa homogeneidad en los planes educativos. La oferta de servicios ofrecidos por la institución carece de estrategias específicas de capacitación y refuerzo del proceso educativo mediante el involucramiento de la familia y de la comunidad.

**Cuadro 4**  
**Cantidad de establecimientos y alumnos de jardines de infantes y**  
**guarderías públicos por área geográfica, según tipo de servicio.**  
**Año 1991**

Tipo de servicio*	Establecimientos			Alumnos		
	Total	Montevideo	Interior	Total	Montevideo	Interior
Total	157	51	106	21.866	8.899	12.967
J. común	126	41	85	19.033	7.637	11.396
J. asist.	28	7	21	2.700	1.129	1.571
Guarderías	3	3	0	133	133	0

**Fuente:** Cooperación Técnica OPP-BID sobre la base de información aportada por el DIPE, Consejo de Educación Primaria.

Los jardines unidocentes, granja, de corte asistencial y de práctica están incluidos dentro de la categoría de jardines comunes.

## Baja cobertura e inequidad en su distribución

Las estimaciones globales de cobertura de la educación inicial se deben realizar a partir de la *Encuesta Continua de Hogares* del Instituto Nacional de Estadística (INE), ya que pregunta por la asistencia a los servicios de educación inicial, desagregados según público/privado. En cambio, el Consejo de Educación Primaria solamente registra una porción muy menor de la oferta privada.

A partir de la *Encuesta Continua de Hogares* de 1991, la Cooperación Técnica OPP-BID estimó la cobertura de educación inicial por área geográfica y nivel socioeconómico.<sup>14</sup>

Se señala que *"la tasa bruta de escolarización en el nivel de Enseñanza PrePrimaria es del 48,6% en Uruguay, situándose por debajo de países de América Latina de relativo desarrollo educativo y de otros países europeos"*.

Esta tasa presenta una distribución muy similar entre los sectores público y privado (24,6% y 24% respectivamente), registrándose en cambio variaciones significativas por área geográfica (59,2% y 38,7% en Montevideo e Interior

respectivamente).

Las tasas brutas por edades individuales marcan una fuerte diferenciación; mientras que en tres años alcanza a un tercio de la población respectiva, en cinco años se sitúa por encima del 60%.

Las variaciones de la tasa de escolarización por área geográfica señalan una multiplicidad de factores que refieren, entre otras cosas, a diferencias en la capacidad de pago de las familias, en las tasas de participación en el mercado laboral, en los apoyos familiares vinculados al cuidado de los niños, en la percepción que se tiene de la significación de la educación inicial, en el valor otorgado a la socialización familiar, en la disponibilidad de oferta privada y en la forma en que diferentes grupos sociales hacen uso del servicio.

El acceso a los servicios de educación inicial se diferencia según los cuartiles de hogares. La cobertura en el cuartil de mayores ingresos resulta 2,5 veces superior al de menores ingresos (78,5% y 30,5% respectivamente), siendo prácticamente similar en Montevideo e Interior.

En Montevideo, se verifica una fuerte tendencia a la universalización del servicio en el tercer y cuarto cuartil (80,3% y 88,9% respectivamente), mientras que en el Interior se observa en mucho menor medida y solamente en el cuarto cuartil (66%). Esto evidencia que la propensión al uso del servicio no sólo está determinada por la capacidad de pago de las familias, sino también por la significación que se le otorga en el desarrollo del niño.

Las tasas brutas públicas tienden a ser globalmente similares en todos los cuartiles, registrándose la mayor cobertura en el tercer cuartil (29%), lo cual indica que el acceso al servicio público es socialmente indiferenciado en un contexto en que la oferta privada es claramente selectiva (la cobertura en el cuarto cuartil es cuatro veces superior a la del primer cuartil).

Sin embargo, se constatan diferencias por área geográfica; mientras que en Montevideo acceden en mayor medida los dos primeros cuartiles, en el Interior ocurre lo contrario. Dentro de un contexto en que el acceso al servicio público no discrimina en favor de los más pobres, en el Interior se observa con mayor claridad que los sectores de clase media y media alta son los que acceden preferentemente.

La tasa bruta privada supera a la pública en el tercer y cuarto cuartil, mientras que en el segundo se observa una situación bastante equilibrada. En Montevideo, la participación privada resulta relativamente alta a partir del segundo cuartil (34,9%), lo cual está indicando que ésta capta grupos de población relativamente más carenciados. Comparativamente respecto de la pública, se sitúa 6,6 puntos por encima, lo que en cierta medida refleja las dificultades que tiene este grupo de acceder a los servicios públicos.

En cambio, en el Interior, la tasa bruta privada alcanza relativa significación

solamente en el cuarto cuartil (33%). Estas diferencias por área geográfica señalan que la oferta privada cumple en Montevideo un rol socialmente más diversificado, mientras que en el Interior urbano su desarrollo estaría más asociado a la significación o al prestigio que se le asigna dentro de los grupos de mayores ingresos (cuadro 5).

**Cuadro 5**  
**Tasa bruta de escolarización de educación preescolar**  
**3-5 años, por cuartiles de ingresos de hogares**  
**según área geográfica y forma de administración.**  
**Encuesta de Hogares del 2º Semestre de 1991 (%)**

Área geográfica y forma de administración	Cuartiles de hogares				
	Total	1 C	2 C	3 C	4 C
<b>Total del país</b>					
Total	48,6	30,5	50,4	65,6	78,5
Público	24,6	21,2	27,8	29,0	23,8
Privado	24,0	9,3	22,6	36,7	54,7
<b>Montevideo</b>					
Total	59,2	37,3	63,3	80,3	88,9
Público	23,2	24,2	28,3	20,5	16,2
Privado	36,0	13,1	34,9	59,8	72,6
<b>Interior</b>					
Total	38,7	24,2	39,6	52,6	66,0
Público	25,9	18,4	27,4	36,5	33,0
Privado	12,8	9,6	12,2	16,1	33,0

**Fuente:** Cooperación Técnica OPP/BID en base a la *Encuesta Nacional de Hogares* del 2º semestre de 1991.

Tasa bruta de escolarización de la educación preescolar equivale a la cantidad de asistentes a educación preescolar por edades individuales sobre las poblaciones totales respectivas.

El análisis realizado por la Cooperación Técnica<sup>15</sup> acerca de los destinatarios del gasto público en educación, medible a través del índice Gini como indicador del grado de concentración del gasto público en los sectores más carenciados, señala que éste resulta sensiblemente menos progresivo a nivel de

la educación inicial que en primaria (coeficientes Gini de -0,45 y -0,22 respectivamente), lo cual marca, entre otras cosas, las diferencias generadas por la ausencia de definición de un servicio como universal.

Asimismo, el gasto del Estado en educación inicial resulta significativamente más progresivo en Montevideo que en el Interior (coeficiente Gini de -0,30 y -0,11), lo cual señala no sólo los efectos de una menor cobertura del servicio en el Interior urbano, sino también diferencias en los procesos de modernización en cuanto a la valoración y necesidad del servicio.

En efecto, la población sin cobertura alcanza a más del 50% de la población entre 3 y 5 años, pero está muy desigualmente distribuida; mientras que ocho de cada diez niños pertenecientes al cuartil de mayores ingresos acceden al servicio y tres de ellos asisten al servicio público, solo uno de cada cuatro niños del cuartil de menores ingresos del Interior urbano accede al servicio de educación inicial, y dos de ellos concurren al sistema público. Vale decir, en un contexto de ausencia de una definición respecto a la universalidad del servicio, son más los niños de la franja más alta de ingreso que acceden al servicio público que aquellos ubicados en el cuartil de menores ingresos del Interior urbano.

Sobre la base de datos de la *Encuesta Nacional de Hogares* del 2º semestre de 1991, se puede estimar en consecuencia que la población sin cobertura en el grupo de 3 a 5 años resulta aproximadamente 80.000, que se distribuyen en 25.000 y 55.000 para Montevideo e Interior urbano respectivamente.

## **La oferta privada y las necesidades de apoyo**

Uno de los signos más manifiestos de la preocupación creciente por fortalecer la educación inicial estriba en las iniciativas que ha desarrollado la Mesa de Trabajo<sup>16</sup> y el Proyecto ANEP-UNICEF.<sup>17</sup> Entre otras, la realización de un Censo de Centros Privados de Educación Inicial, que se realizó en 1992 con el objetivo general de aportar elementos para la conformación de una política social de la infancia que propenda a una atención integral del niño basada en la coordinación interinstitucional e intersectorial.

Se censaron 498 establecimientos, que absorben una matrícula de 26.133 alumnos. Según las estimaciones realizadas por la Cooperación Técnica OPP-BID, el censo cubrió más del 90% de la población de Montevideo asistente a centros privados de educación inicial.

Los resultados del censo permiten establecer, entre otras cosas, que los

establecimientos están relativamente concentrados en zonas con bajos valores de NBI; sin embargo, la quinta parte del total se localiza en zonas de NBI mayores de 40% (cuadro 6), lo cual parece obedecer al desarrollo de una oferta privada que en ausencia —o con presencia marginal— de la oferta pública, constituye una alternativa válida frente a la necesidad de madres que trabajan y no pueden encargarse del cuidado de sus hijos.

**Cuadro 6**  
**Centros privados de educación inicial en Montevideo por cantidad de alumnos según categorías de NBI (%) 1992**

Categorías de NBI	Alumnos en centros privados
Total	100% (498)
Menos de 20%	53% (264)
21 a 40%	27% (134)
41% y más	20% (100)

**Fuente:** Cooperación Técnica OPP-BID sobre la base de información aportada por el 1er Censo de Centros de educación inicial en Montevideo, noviembre de 1992.

**Nota:** Respecto al Índice NBI, véase *Necesidades Básicas Insatisfechas en el Uruguay*, DGEC, 1989. La categorización en tres niveles se efectuó tomando como criterio de corte el porcentaje de población entre 3 y 5 años que vive en hogares NBI (34,3%) según el Censo de 1985.

Según la Cooperación Técnica hOPP-BID, el análisis de los datos del Censo indica que la oferta privada está sumamente extendida y aparentemente da cobertura a una franja de la población que se encuentra en situaciones de pobreza reciente o próximas a ésta, aun cuando se localice en zonas de alto índice de NBI; si bien se observan diferencias en el tipo de servicio prestado por tramos NBI, la relativa homogeneidad en condiciones mínimamente aceptables de prestación del servicio, así como su distribución con capacidad de captar población en ámbitos geográficos muy acotados, marcaría la conveniencia de desarrollar programas sociales que tiendan a apuntalar la acción de los centros ubicados en las zonas más carenciadas, en lo que refiere fundamentalmente a la calidad de la intervención educativa y a la prestación de servicios sociales complementarios.

El diagnóstico de la Cooperación Técnica OPP-BID concluye en que parecería más oportuno, en términos de captar a la población objetivo carenciada, apoyar decididamente en el corto plazo el fortalecimiento de la oferta privada ya existente, máxime si tenemos en cuenta las restricciones financieras del sistema educativo público, así como las inercias institucionales que se resisten a asignar

y a reasignar recursos en función de las prioridades de política educativa, a modificar los criterios de selectividad para el ingreso a la oferta pública, a flexibilizar las ofertas educativas y a dinamizar los marcos institucionales.

## **Criterios de acceso a la oferta**

En ausencia de criterios universales de orientación de las políticas y programas de educación inicial y de una oferta pública limitada, los criterios aplicados para la selección de los beneficiarios pueden tener características regresivas, que de alguna forma contribuyan a explicar las inequidades constatadas en el análisis de las coberturas.

El diagnóstico de la Cooperación Técnica OPP-BID aborda el análisis de los criterios de inscripción para la asistencia a la oferta de educación preescolar, los cuales son diferenciales para jardines de infantes y jardineras.<sup>18</sup>

En el caso de las clases jardineras se ha establecido un límite máximo de 35 alumnos por grupo para su mejor funcionamiento. Aun cuando la tasa de cobertura resulta relativamente alta, los criterios de priorización aplicables para aquellos casos en que se verifica mayor demanda que oferta, reflejan la preocupación por asentar la universalidad de la prestación en primaria, en tanto se privilegia el ingreso de aquellos niños que tienen hermanos ya incorporados al sistema.

Para la inscripción de los niños en jardines de infantes se establecen prioridades de acuerdo a la condición laboral del padre y la madre; se requiere, en primer lugar, que la madre y el padre trabajen 8 o más horas fuera del hogar y que el menor no quede a cargo de un familiar adulto. De hecho, se verifica un direccionamiento regresivo en términos de las características socioeconómicas de la población, ya que:

— se constata el alto costo de oportunidad de las mujeres de bajos ingresos en permanecer en el mercado laboral debido a que, por la conformación de los hogares, tienen un mayor número de hijos;<sup>19</sup>

— se verifica una fuerte correlación positiva entre nivel de instrucción y tasa de actividad económica; la razón entre mujeres con primaria incompleta / estudios universitarios es de 0,34 respecto de la tasa de actividad económica;<sup>20</sup>

— salvo en el tramo de 14 a 24 años, la tasa de participación femenina en hogares NBS resulta superior que en aquellos NBI. Las más afectadas por el desempleo son las mujeres trabajadoras pertenecientes a las capas sociales más pobres, tal cual lo evidencia la encuesta EMTFU-CIEDUR:<sup>21</sup> una tasa del 19,8% afecta a trabajadoras provenientes de hogares que perciben menos de



dos salarios mínimos nacionales, mientras que la tasa de desempleo para hogares con ingresos superiores a cinco salarios mínimos se reduce al 1,4%.

En efecto, las mujeres pertenecientes a sectores carenciados no sólo acceden en menor medida al mercado laboral, sino también son quienes fundamentalmente cargan con la reproducción biológica y social de la sociedad sin contar con apoyos de tipo integral por parte del Estado. Si consideramos solamente a las mujeres de 15 a 49 años que trabajan y que tienen niños de 1 a 5 años a su cargo, se observa que mientras que el 70% del estrato de ingreso equivalente hasta 1 línea de pobreza deja a sus niños en su hogar con familiares, el 50% del estrato correspondiente a más de 4 líneas de pobreza ubica a sus niños en una guardería o jardín de infantes.<sup>22</sup>

Frente a situaciones similares en cuanto a la participación en el mercado laboral, las mujeres adoptan actitudes distintas respecto a la socialización de sus hijos en función del estrato socioeconómico al cual pertenecen, lo cual indica que la disposición a utilizar el servicio de educación preescolar no sólo resulta de la asociación entre criterios de reclutamiento y condicionamientos objetivos sino también de la percepción diferencial respecto de su significación, situaciones que tienden a discriminar negativamente a los sectores carenciados. Importa señalar, sin embargo, que las madres pertenecientes al estrato de ingresos equivalente hasta 1 línea de pobreza aducen problemas económicos como el principal justificativo para no enviar a sus hijos a servicios de educación preescolar.

El diagnóstico de la Cooperación Técnica indica que en ausencia de una política que establezca criterios de universalidad, las respuestas dadas por el sistema educativo frente a las demandas de la sociedad pueden adquirir un carácter regresivo, lo cual señala también que los instrumentos de focalización —sin un respaldo institucional garante de la fijación y del seguimiento de políticas consensuadas universalmente— pueden agravar las condiciones de segmentación social, máxime si se tiene en cuenta que el sistema público dispone aproximadamente de 24.000 plazas para los niños de 5 años en las clases jardineras, y de 23.000 para los jardines de infantes, lo cual representa el 36,9% de la población entre 3 y 5 años no cubierta por la oferta privada.

## **Impacto de los Programas**

No existen estudios con representatividad estadística a nivel nacional que permitan establecer la relación entre contexto socioeconómico, cobertura de educación inicial por tipo e intensidad de la intervención, y rendimiento escolar.

Sí, en cambio, se ha avanzado en establecer algunas hipótesis en favor del impacto positivo provocado por la educación inicial.

En los estudios de la Cooperación Técnica OPP-BID<sup>23</sup> se analiza, a nivel de las 62 zonas de Montevideo, la relación entre la cobertura global de educación inicial y la tasa de repetición en primer grado, la cual resulta de -0,45 (R de Pearson). Vale decir que en los barrios con mayores niveles de cobertura de educación inicial se verifica una menor repetición al inicio de la etapa escolar.

Asimismo, se hace referencia al estudio de CEPAL sobre una muestra de alumnos de cuarto grado asistentes a escuelas públicas, el cual indica que *"con respecto a la enseñanza preescolar, a su carácter público o privado, y a la edad en que comenzó la escolarización, se puede sostener que quienes la recibieron desde temprana edad y principalmente en colegios privados tienen rendimientos muy superiores al resto de la población"*.<sup>24</sup>

CEPAL señala que entre los hogares pobres con pareja unida, la suficiencia en la prueba de Idioma Español de cuarto grado alcanza al 26,1% entre quienes no asistieron a educación preescolar, mientras que entre quienes lo hicieron solamente al servicio de clase jardinera por espacio de un año, el nivel de suficiencia es próximo al 40%. Esto estaría indicando que la sola exposición a un servicio que opera básicamente como aprestamiento a la educación primaria genera resultados positivos en un contexto familiar carenciado.

Sin embargo, entre los hogares también pobres pero con pareja casada, la suficiencia es significativamente más alta entre aquellos que concurren al servicio público pero a partir de los 3 y/o 4 años—60,6% respecto a 44,2% entre aquellos que lo hicieron pero al sector privado y a un 38% entre quienes solo asistieron al público pero a partir de los cinco años—, lo cual también pautaría que la calidad y la intensidad del servicio operan como factores altamente influyentes (es reconocida, altamente valorada y demandada la prestación brindada por el jardín de infantes público) de los niveles de rendimiento en la escuela primaria.

Entre los hogares no pobres, con pareja casada, los niveles de suficiencia se ubican entre 70% y 80% cuando se asiste a un jardín público desde los 3 y/o 4 años o a un privado con independencia del momento. A contrario de lo que sucede con los hogares pobres de débil constitución, la sola asistencia al servicio público desde los cinco años no generaría mayores efectos, lo cual plantea si efectivamente las funciones de aprestamiento tienen una valoración y una utilidad en tales contextos socioeconómicos. Asimismo, la variación en los estándares y en los niveles de calidad de una oferta privada sumamente extendida, con funciones sociales disímiles, parecería tener efectos muy variados sobre los niveles de aprendizaje (cuadro 7).

**Cuadro 7**  
**Alumnado de 4º grado de educación primaria por tramos de puntaje**  
**en las pruebas de IDE según situación del hogar**  
**y asistencia a preescolar. CEPAL, 1991**

**Puntaje en las pruebas de IDE**

	Total	0-15	16-22	23-28	29-38
<b>Hogares pobres, pareja unida</b>					
No asiste	(42)	26,2	47,6	19,0	7,1
Público 5 años	(33)	18,2	42,2	33,3	6,1
Público 3-4 años	(19)	—	—	—	—
Privado 5 años	(3)	—	—	—	—
Privado 3-4 años	(4)	—	—	—	—
<b>Hogares pobres, pareja casada</b>					
No asiste	(117)	33,3	34,2	23,1	9,4
Público 5 años	(184)	20,1	41,8	32,6	5,4
Público 3-4 años	(71)	8,5	31,0	46,5	14,1
Privado 5 años	(20)	—	—	—	—
Privado 3-4 años	(43)	27,9	27,9	32,6	11,6
<b>Hogares no pobres, pareja casada</b>					
No asiste	(32)	12,5	40,6	37,5	9,4
Público 5 años	(115)	13,9	42,6	27,8	15,7
Público 3-4 años	(109)	8,3	20	32,1	39,4
Privado 5 años	(29)	3,4	27,6	41,4	27,6
Privado 3-4 años	(152)	5,9	12,5	34,9	46,7

**Fuente:** CEPAL, Oficina de Montevideo.

El tipo de intervención y su intensidad, generan una multiplicidad de combinaciones con efectos muy variados en contextos socioeconómicos disímiles. Lo que sí importa remarcar es que la sola referencia a la necesidad de expandir la cobertura de educación inicial, aislada de consideraciones sobre su calidad e intensidad, puede llevar a equivocar caminos y a extraer conclusiones falsas sobre la incidencia de los programas planteados.

Por otra parte, los efectos de la educación inicial no pueden ser solamente vistos en términos de mejorar el aprestamiento para la educación primaria y así abatir los altos niveles de repetición constatados en el primer grado en las escuelas

públicas,<sup>25</sup> sino también evaluar su incidencia en términos del desarrollo cognoscitivo, afectivo, psicomotor, nutricional y social del niño con relación a su edad específica.

El servicio de educación inicial como tal tiene una especificidad propia en cuanto a satisfacer diferentes necesidades de los infantes, que no pueden ser obviadas en la discusión. Además, se debe tener en cuenta la propia racionalidad de la política social, ya que los daños provocados a una edad temprana —por ejemplo, por una insuficiente atención alimentario-nutricional— son difíciles de compensar con programas sociales que se aplican al comienzo de la edad escolar.

## **Resumen de la discusión y pasos futuros**

Desde mediados de la década de los ochenta se discute el rol que debería tener la educación inicial dentro del sistema educativo formal. Como antecedentes válidos que enmarcan esta discusión, cabe mencionar:

1) una marcada indefinición respecto a si el servicio debe ser universal, y sobre qué criterios podría instrumentarse una propuesta de universalización;

2) la escasa vinculación conceptual y operativa entre los servicios educativos y otras prestaciones sociales, que se refleja en la relativa ajenezidad de los programas educativos respecto al desarrollo de políticas sociales dirigidas a la infancia;

3) la permanencia de un marco institucional (dependencia jerárquica de la División de Educación Primaria Común) que inhibe sensiblemente el desarrollo de una propuesta educativa diferenciada de las prestaciones de educación primaria;

4) el desarrollo relativamente tardío de las ofertas de educación preescolar, fundamentalmente de aquellas orientadas a la población menor de 5 años;

5) la falta de priorización de los problemas y requerimientos de los grupos más carenciados como eje articulador de las propuestas curriculares, máxime si se tiene en cuenta que los situaciones de pobreza se concentran, tal cual se indicó, en los grupos de población más jóvenes, y

6) la inexistencia de vínculos entre los servicios del Estado, así como con el conjunto de las instituciones privadas, lo cual genera una variedad inarticulada de respuestas (oferta de una muy variada calidad y con grandes diferencias en

los tipos de intervenciones ofrecidas), sin coordinación y objetivos comunes.

Es en el marco de la búsqueda de respuestas a estos aspectos que, a nuestro criterio, deben plantearse estrategias creíbles y posibles. La Cooperación Técnica OPP-BID sugiere la necesidad de desarrollar:

*"[una] política social de la infancia dirigida a la población menor a seis años, con énfasis en los aspectos de estimulación temprana, desarrollo psicomotor, controles periódicos de salud, complementación alimentaria y vigilancia nutricional, participación comunitaria. En una primera instancia se priorizaría la atención integral para 30.000 menores que viven en hogares carenciados".<sup>26</sup>*

Creemos que la discusión en torno a la educación inicial debería responder a la necesidad de articular programas universales con alternativas focalizadas, lo cual se engloba en el concepto de universalidad progresiva y progresista.

Tal denominación se fundamenta en que el Estado puede hacer una definición universal de la necesidad del servicio, extendiendo la obligatoriedad al grupo de entre 3 y 5 años, pero también reconociendo que los recursos de que actualmente dispone no pueden aumentar de forma tal de dar cobertura a 75.000 niños.

El concepto de universalidad no sólo no se agota en la obligatoriedad del servicio; también implica avanzar en la definición de normas universales que atiendan a una mejor coordinación y contralor de los servicios, tanto públicos como privados, así como el desarrollo de estrategias que mejoren la calidad y la equidad de los servicios prestados.

Pero asimismo, este marco universal no obstruye la posibilidad de ir avanzando progresivamente en expandir la cobertura de los servicios, focalizada hacia aquellos grupos que presentan situaciones críticas, complementada con acciones universales dirigidas al conjunto de la población.

Importa sí remarcar la necesidad de actuar simultánea y coordinadamente, ya que el direccionamiento de la inversión social, desligado de consideraciones universales sobre las estrategias y las modalidades de prestación de los servicios, puede degenerar en acciones "sólo para pobres", con efectos de estigmatización cultural, empobrecimiento de la calidad y, más importante aún, profundización de las brechas culturales y cognitivas entre grupos sociales disímiles.

En la medida en que se genera consenso en torno a una definición de un concepto de universalidad que atienda a una efectiva democratización, la focalización de las prestaciones sociales se transforma en un instrumento necesario para el logro de la universalidad. No se la entiende como sustitutiva

de prestaciones universales con el objetivo de aliviar en el corto plazo situaciones de pobreza derivadas de los procesos de ajuste en un contexto de reducción del gasto público social, sino más bien como un elemento central en las estrategias de reducción de la pobreza y de afianzamiento de la universalidad en un marco de sostenimiento y de crecimiento del gasto público social.

La opción por facilitar y mejorar las condiciones de acceso y de utilización de los servicios sociales por parte de los sectores carenciados, no contrapone o fuerza una decisión entre universalidad/focalización, sino que remite a la consideración explícita de si efectivamente se está dispuesto a transformar a la focalización en un instrumento que, a la vez que estimula cambios en las formas de concebir los requerimientos y las necesidades de grupos etarios específicos, fortalece al Estado en su capacidad de actuar sobre las condiciones de desigualdad social.

La focalización, entendida únicamente como la elaboración de instrumentos de direccionamiento, puede contribuir a mejorar la redistribución de recursos, pero actuaría sobre un escenario institucional indiferenciado respecto de las formas y contenidos de concepción y operación de una política social dirigida efectivamente a dar respuestas a dichos sectores.

Se entiende en consecuencia que la focalización configura un proceso de orientación hacia las necesidades de la población beneficiaria, que se fundamenta en la heterogeneidad de las estrategias para el logro de resultados iguales en su significación, y que en su desarrollo afirma la universalidad de objetivos asociables a una conducción unificada y orgánica del Estado en materia de servicios sociales.

Tal como señala la Cooperación Técnica OPP-BID, la ausencia de intencionalidad en la definición de objetivos universales propios de la educación inicial torna difícil la búsqueda de estrategias que tiendan a dar respuestas armónicas a algunos de los problemas planteados. Más aún, la consideración sectorializada de las temáticas a través de componentes asistencialistas, sin una debida reflexión acerca de las características y las expectativas de los grupos carenciados, puede transformar programas y acciones inspirados en criterios de equidad en mecanismos que pueden llegar a agravar situaciones de desigualdad social.

En síntesis, la complementariedad entre acciones universales y focalizadas es un camino posible para el fortalecimiento de la educación inicial, en la medida en que se esté dispuesto a asumir, entre otras, las responsabilidades de: brindar un nuevo marco de actuación institucional a la educación inicial; atribuirle cometidos específicos en los planes de reducción de la pobreza a través de políticas de infancia; asumir funciones de orientación, seguimiento y contralor de todos los servicios; discriminar positivamente a los sectores más carenciados

para la expansión de la cobertura; integrar al sector privado en el diseño y la implementación de políticas sociales; asignar e instrumentar la utilización de los recursos en conformidad con las prioridades de política educativa establecidas; contar con ofertas ajustadas a las necesidades específicas de cada grupo social; y consolidar sistemas de información que permitan evaluar impactos.

## Resumen

*La discusión sobre la educación inicial debe ser parte de una reflexión general sobre las orientaciones de política social, en especial porque las situaciones de pobreza se concentran en los grupos de población más jóvenes. Si bien actualmente hay consenso en extender la educación inicial, ello se plantea con finalidades diversas y en un marco que presenta indefiniciones conceptuales y operativas y descoordinación en el plano institucional. El autor defiende la necesidad de articular programas progresivamente universales con alternativas focalizadas, como forma de evitar tanto la formulación de metas inalcanzables como la estigmatización resultante de los programas "para pobres".*

## Notas

- <sup>1</sup> Según se señala en el informe sobre el Sector Educación, realizado por la Cooperación Técnica OPP-BID: "actualmente se han introducido modificaciones en la atención preescolar, dado que se entiende como una etapa de valor intrínseco más que subsidiaria de posteriores estudios de desarrollo. Es por ello que el concepto de preescolar que remitía a una fase ante-escuela ha sido progresivamente sustituido por el de Inicial, que connota una etapa con un comienzo y fin en sí misma" (véase Cooperación Técnica OPP-BID: *Evolución de la Pobreza en el Uruguay*, "Diagnóstico Sectorial. Educación", t. I, cap. III, "Educación Inicial", III 1, "Marco institucional", Montevideo, Cooperación Técnica OPP-BID, 1994, p. 112).
- <sup>2</sup> BID-PNUD: "Reforma social y pobreza. Hacia una agenda integrada de desarrollo", Washington, BID-PNUD, 1993.
- <sup>3</sup> Luis Ratinoff (BID): "El nuevo papel de los programas sociales en las reformas económicas", Washington, BID, Oficina de Estudios Estratégicos, Documento de Trabajo n° 16, 1992.
- <sup>4</sup> El listado de documentos, editados por la Cooperación Técnica OPP-BID en marzo de 1994, se compone de: tomos I al IV: "Diagnóstico sectorial Educación"; tomos V y VI: "Diagnóstico sectorial Salud"; tomos VII y VIII: "Diagnóstico sectorial Alimentación"; tomo IX: "Sistema de Información Social"; tomo X: "Evolución de la Pobreza en Uruguay"; tomo XI: "Gasto Público", y tomo XII: "Conclusiones y recomendaciones".
- <sup>5</sup> Santiago González Cravino: *Reforma Social (una propuesta)*, versión ampliada, Montevideo, Cooperación Técnica OPP-BID, 1994.
- <sup>6</sup> *Ibidem*.
- <sup>7</sup> Los dos procedimientos que se han utilizado en Uruguay para medir la pobreza son:

1) las líneas de pobreza, tal cual indica Katzman, "surgen de aplicar la metodología basada en la alimentación, que consiste en estimar el costo de una canasta de alimentos que cubre razonablemente las necesidades nutricionales mínimas de la población y multiplicar luego dicho costo por el inverso de la proporción que representa el gasto en alimentos en el gasto total, calculado con aquellos hogares que tienen un gasto en alimentos algo superior al presupuesto mínimo estimado para satisfacer las necesidades nutricionales mínimas" (véase Ruben Katzman: *La heterogeneidad de la Pobreza. El caso de Montevideo*, Santiago de Chile, CEPAL, 1987);

2) el cálculo del Índice de NBI (necesidades básicas insatisfechas), que son definidas como el "conjunto de requerimientos psicofísicos y culturales cuya satisfacción constituye una condición mínima necesaria para el funcionamiento y el desarrollo de la vida humana en sociedad" (véase Dirección General de Estadística y Censos: *Las Necesidades Básicas en el Uruguay*, Montevideo, DGEC, 1990).

Una descripción sobre las formas de medir pobreza en Uruguay, puede consultarse en Katzman: o. cit., y en Cooperación Técnica OPP-BID: o. cit., t. X, cap. II. "Medición de la Pobreza en Uruguay", Montevideo, Cooperación Técnica OPP-BID, 1994.

<sup>8</sup> Ib., t. X, cap. III, "Pobreza estructural en Uruguay. Su evolución entre 1984 y 1992", Montevideo: Cooperación Técnica OPP-BID, 1994.

<sup>9</sup> Ib., t. X, cap. V, "Síntesis y perspectivas en la medición de la pobreza estructural".

<sup>10</sup> Se estimó basándose en los costos promedio de construcción y equipamiento de jardines de infantes asistenciales correspondientes al Programa de Inversión Social (PRIS).

<sup>11</sup> Cooperación Técnica OPP-BID: o. cit., t. I, III.4, "La demanda por la educación inicial", Montevideo, Cooperación Técnica OPP-BID, 1994, pp. 175-177.

<sup>12</sup> ANEP-CODICEN: "Proyecto de Presupuesto Nacional, Sueldos, Gastos e Inversiones. Período 1991-1994". Montevideo, 1990.

<sup>13</sup> La descripción y análisis del Programa de educación inicial dependiente del Consejo de Educación Primaria se desarrolla en Cooperación Técnica OPP-BID: o. cit., t. I, III.4, "Marco Institucional", Montevideo, Cooperación Técnica OPP-BID, 1994, pp. 175-177.

<sup>14</sup> La descripción y análisis del Programa de Educación Inicial dependiente del Consejo de Educación Primaria se desarrolla en Cooperación Técnica OPP-BID: o. cit., t. I, III.4, "La demanda por la educación inicial", Montevideo, Cooperación Técnica OPP-BID, 1994, pp. 180-183.

<sup>15</sup> Ib., t. IV, VIII.4.6, "Destinatarios del gasto público en Educación", pp. 151-154.

<sup>16</sup> Ib., III.2.2.3, "Censo de Centros de Educación Inicial en Montevideo", pp. 134-148.

<sup>17</sup> Dentro de las líneas de acción del proyecto de Educación Inicial para el período 1992-1996 que ANEP acordara con UNICEF, se incluye la realización de estudios e investigaciones que permitan, por una parte, cuantificar la demanda potencial de educación inicial según criterios socioeconómicos y territoriales y, por otra parte, caracterizar y analizar cuantitativa y cualitativamente la oferta privada existente en barrios carenciados de Montevideo y del Interior (véase ANEP-CODICEN: "Proyecto de Educación Inicial", convenio ANEP-UNICEF, Montevideo, CODICEN, 1991).

<sup>18</sup> Cooperación Técnica OPP-BID: o. cit., t. I, III.4, "La demanda por la Educación Inicial", III.4.3.4, "Pobreza, oferta y demanda", pp. 186-189.

<sup>19</sup> UNICEF: *Análisis de situación de los niños y las mujeres del Uruguay*, Santiago de Chile, UNICEF, 1991, p. 174.

<sup>20</sup> Ib., p. 16.

<sup>21</sup> EMTFU-CIEDUR: *Encuesta*, 1987.

<sup>22</sup> Ib., cuadro 24, p. 63.

<sup>23</sup> Cooperación Técnica OPP-BID: o. cit., t. I, III.2.23, "Censo de Centros de Educación Inicial en Montevideo", p. 138.

<sup>24</sup> Ib., t. II, IV.9.2.2.3, "Historia Escolar y perspectivas futuras del niño", pp. 195-197.

<sup>25</sup> La tasa de repetición en escuelas primarias comunes públicas resulta del 20,6% para el año 1992 (véase ib., t. II, IV.9, "Desempeño del sistema y marginalidad", pp. 174-175.

<sup>26</sup> Ib., t. XII, Conclusiones y recomendaciones, p. 23.