

373/N962

c.2

**CONSEJO DIRECTIVO CENTRAL  
DE LA  
ADMINISTRACION NACIONAL  
DE EDUCACION PUBLICA**

**COMISION ECONOMICA  
PARA AMERICA  
LATINA Y EL CARIBE  
(Oficina de Montevideo)**



# Enseñanza primaria y ciclo básico de educación media en el Uruguay

128 NOV 1990

40073

c.2

INSTITUTO NACIONAL DEL LIBRO



*El estudio que se presenta en este libro fue elaborado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y presentado al Consejo Directivo Central (CODICEN) de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) en el marco de un Convenio para la realización de un diagnóstico sobre la enseñanza básica de Uruguay.*

*En virtud de los términos del Convenio la CEPAL, Oficina de Montevideo, ha actuado con la más amplia autonomía, tanto en la selección de indicadores como en los contenidos del análisis del informe indicado.*

*El CODICEN está actualmente analizando dicho informe -que es el primero de una serie de tres investigaciones- pero ha considerado desde ya que el mencionado documento aporta una información muy valiosa sobre el estado de la educación en el país, que presenta una serie de hipótesis sobre la evolución y los problemas del sistema educativo, lo que trae su altamente deseable difusión.*

*Por parte de diversos grupos de la sociedad nacional y desde diferentes sectores que componen la educación pública se ha planteado la necesidad de un debate nacional sobre el estado y la futura evolución de la educación primaria y media. Con esta publicación -emprendida por el Instituto Nacional del Libro- el CODICEN aspira a contribuir a ese debate aportando una información imprescindible sobre los logros y problemas de la educación, sin que ello implique coincidir necesariamente con las distintas interpretaciones y enfoques del documento elaborado por la CEPAL, en su carácter de consultora del CODICEN.*

*Dr. Juan A. Gabito Zóboli*  
*Director Nacional de Educación Pública*



# INDICE

PREFACIO

iii

## PRIMERA PARTE

### SOCIEDAD Y EDUCACION

CAPITULO I -	LA EDUCACION EN LA SOCIEDAD URUGUAYA	3
A.	INTRODUCCION	3
B.	EL PERFIL EDUCATIVO DE LA POBLACION	5
1.	Analfabetismo	5
2.	El logro de la escolarización completa en la población	6
a.	Las tendencias nacionales	
b.	Los logros educativos según regiones	
3.	Los estudios postprimarios y los cambios ocupacionales	11
a.	Las modificaciones en la estructura económica y ocupacional	
b.	La participación femenina en la actividad	
c.	La asalarización de la PEA	
C.	LA DISTRIBUCION DE LOS INGRESOS SEGUN NIVELES EDUCATIVOS	14
1.	Los ingresos promedio de los hogares	14
2.	La rentabilidad de la educación	15
3.	La devaluación económica de los estudios secundarios	15
D.	LOS CAMBIOS EN EL PERFIL EDUCATIVO DE LA POBLACION JOVEN Y ADULTA JOVEN	18
1.	La significación de los cambios	18
2.	Los estudios técnicos medios	19
3.	Los estudios secundarios básicos	22
4.	La distribución regional	23
5.	Los cambios en los niveles educativos con posterioridad al Censo de 1985	23

<b>CAPITULO II -</b>	<b>LA ESTRATIFICACION SOCIOCULTURAL Y SUS REPERCUSIONES EN EL SISTEMA EDUCATIVO BASICO</b>	<b>27</b>
<b>A.</b>	<b>INTRODUCCION</b>	<b>27</b>
<b>B.</b>	<b>LA CONSTITUCION DE LA FAMILIA Y LA REPRODUCCION BIOLOGICA Y SOCIAL</b>	<b>28</b>
1.	Natalidad, ilegitimidad y desprotección social	28
2.	Los grupos sociales afectados por la mortalidad infantil	29
3.	La distribución de los niños según ingreso de los hogares	31
4.	Los niños según necesidades básicas de los hogares	33
<b>C.</b>	<b>LAS REPERCUSIONES DE LA ESTRATIFICACION SOCIAL EN LOS LOGROS ESCOLARES</b>	<b>35</b>
1.	Matriculación según regiones y estratos sociales	35
2.	Las necesidades sociales de educación preescolar	36
3.	La educación preescolar según ingresos y educación del jefe de hogar	39
4.	Rezago escolar según educación del jefe de hogar	40
5.	Rezago escolar según ingresos de los hogares	42
6.	Rezago escolar según ingresos y situación de hacinamiento	44
7.	Rezago escolar según estado conyugal y sexo del jefe de hogar	46

## **SEGUNDA PARTE**

### **LA EVOLUCION DE LOS PROCESOS EDUCATIVOS**

<b>CAPITULO III -</b>	<b>EDUCACION PUBLICA Y PRIVADA</b>	<b>51</b>
1.	Participación en el tiempo y por regiones	51
2.	Asistencia gratuita y paga según ingresos y educación de los hogares	52
3.	Rezago escolar según carácter gratuito o pago	54

<b>CAPITULO IV -</b>	<b>EDUCACION PREESCOLAR</b>	<b>59</b>
1.	Las tendencias del crecimiento	59
2.	Cobertura y demanda social	61
3.	Las políticas aplicadas	63
	a. La necesaria prioridad de la educación preescolar	
	b. La prioridad mayor del Interior	
	c. La prioridad asignada a la calidad	
<b>CAPITULO V -</b>	<b>EDUCACION PRIMARIA</b>	<b>67</b>
1.	Las tendencias de largo plazo del sistema	67
	a. La comparación estadística a partir de 1963	
	b. Las principales líneas del cambio	
2.	La repetición	68
3.	La distribución de la población escolar por cursos	70
4.	El rezago escolar	72
5.	Egresos escolares	74
<b>CAPITULO VI -</b>	<b>EL CICLO BASICO DE EDUCACION MEDIA</b>	<b>77</b>
1.	Las tendencias de largo plazo de la enseñanza media	77
2.	Las tendencias en Montevideo e Interior	80
3.	La evolución del ciclo básico	82
	a. Antecedentes	
	b. El ciclo básico: un nuevo fenómeno sociocultural	
	c. La democratización educativa y la redemocratización de la sociedad	
	d. El crecimiento según regiones y tipo de administración	
4.	Instrumentos de la democratización del Ciclo Básico	87
5.	Los resultados de la democratización	89
	a. La repetición	
	b. La deserción intracurso	
	c. Las promociones	
6.	Los límites de la democratización educativa	90
	a. La desigualdad en las promociones	
	b. Los significados de la desigualdad de logros	

## **TERCERA PARTE**

### **LA EDUCACION SEGUN CONTEXTOS SOCIALES**

<b>CAPITULO VII - LAS ESCUELAS Y SU MEDIO SOCIOCULTURAL</b>	<b>97</b>
<b>A. NUEVAS FUENTES DE INFORMACION</b>	<b>97</b>
<b>B. LA INASISTENCIA ESCOLAR</b>	<b>97</b>
1. La inasistencia por Departamentos y según condición urbana y rural	97
2. La inasistencia en Montevideo según estrato socio-económico del barrio	100
<b>CAPITULO VIII - CAUSAS Y EFECTOS DE LA REPETICION</b>	<b>105</b>
<b>A. LA REPETICION SEGUN CONTEXTOS SOCIALES</b>	<b>105</b>
1. Relación entre repetición e inasistencia según región y carácter público y privado	105
2. Relación entre repetición e inasistencia por estrato socio-económico del barrio de la escuela	107
<b>B. LA REPETICION Y LA EXTENSION HORARIA</b>	<b>111</b>
<b>C. LOS EFECTOS DE LA REPETICION</b>	<b>113</b>
1. Los efectos en la deserción	113
2. Los años de escolaridad necesarios para lograr un egresado	113
3. La edad de egreso	114
<b>NOTAS -</b>	<b>117</b>

*PRIMERA PARTE*

*SOCIEDAD Y EDUCACION*



## PREFACIO

El Consejo Directivo Central (CODICEN) de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) convino con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la realización de un **DIAGNOSTICO E INVESTIGACION SOBRE LA ENSEÑANZA BASICA DE URUGUAY**, contando para ello con el apoyo del Fondo Nacional de Preinversión de la Presidencia de la República que es implementado por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto con recursos financieros del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

El presente es el primero de los tres informes que dicho Convenio encargó realizar a la Oficina de Montevideo de la CEPAL.

El texto está organizado en tres partes tituladas: **SOCIEDAD Y EDUCACION, LA EVOLUCION DE LOS PROCESOS EDUCATIVOS y LAS ESCUELAS SEGUN CONTEXTO SOCIAL.**

En la Primera Parte, el capítulo **La educación en la sociedad uruguaya** analiza la evolución del perfil educativo de la población, según regiones, edades y ocupaciones, a partir de la información de los Censos de Población de 1963, 1975 y 1985 y de la Encuesta Nacional de Hogares para los años más recientes.

El primer eje del análisis es la apreciación del lento y progresivo proceso de la escuela uruguaya que, a lo largo de más de un siglo, fue logrando la integración de la sociedad. El modelo educativo comprendió un alto nivel de conocimientos y de exigencias que, por ser superior al promedio de la cultura letrada de la sociedad nacional, requirió, para lograr su culminación, que los padres de los actuales escolares llegaran a ser previamente iniciados por la escuela por lo menos en la lectura y la escritura para poder establecer así la

indispensable congruencia entre la cultura escolar y la cultura de la sociedad.

En forma breve, se puede decir que el país aplicó un modelo de escuela de las sociedades europeas más avanzadas sin tener el mismo grado de desarrollo cultural de las sociedades de referencia. Cerrar esa "brecha" demandó tiempo y esfuerzos y recién ahora la escuela está próxima a lograr que la totalidad de los niños egresen de la primaria.

El segundo eje se centra en el análisis de la transformación del perfil educativo post-primario, en particular de la población joven, y el acelerado incremento de los años y niveles de educación en el período reciente.

En forma metódica se revisan las modificaciones en la estructura ocupacional, el fenómeno cultural, en sentido antropológico, que ha implicado la vertiginosa incorporación de las mujeres a la actividad económica en las últimas dos décadas y la elevada correlación que existe entre ingresos y niveles educativos de la población activa, todo lo cual permite interpretar las demandas sociales por educación.

Establecido el perfil de la estructura, el capítulo **II La estratificación socio-cultural y sus repercusiones en el sistema educativo básico** procede a desagregar las características de las familias y de los hogares para mostrar, paso a paso, cómo influyen en los resultados de una enseñanza que hoy carece del necesario tiempo de atención horaria anual y de los adecuados instrumentos en política social y educativa como para amenguar las desigualdades socioculturales de origen de los educandos y lograr, no sólo la igualdad de acceso y la gratuidad, sino una igualdad de resultados educativos.

En un primer eje se analiza la reproducción biológica de la sociedad, se anotan las deprimidas condiciones sociales que acompañan al cuantioso volumen de nacimientos ilegítimos y fundamentalmente se muestra que en las actuales generaciones de niños y jóvenes hay una sobrerrepresentación de los hogares de menores recursos materiales y culturales de la sociedad. En virtud de la desigual reproducción biológica según estratos sociales, el capital de cultura creado por la educación en la generación de los padres no retorna al sistema educativo y éste debe renovar una y otra vez el esfuerzo de socialización cultural con los "costos en ineficiencia" consiguientes.

El segundo eje apunta a la identificación de la incidencia, para cada sector de educandos, del nivel de instrucción, los ingresos o el hacinamiento en los hogares y establece cuáles son los grupos sociales sobre los que habría que actuar para neutralizar los negativos efectos de la marginalidad sociocultural.

En la Segunda Parte, LA EVOLUCION DE LOS PROCESOS EDUCATIVOS, se comienza por distinguir los universos socioculturales de la **Educación pública y privada** (capítulo III), cómo evolucionan cuantitativamente y qué resultados académicos logran uno y otro sistema.

La información procesada permite mostrar en la educación privada una creciente homogeneidad de los educandos en cuanto a alto nivel de ingresos y educación de los jefes de hogares frente a una heterogeneidad social y con peso creciente de los estratos más bajos en la educación oficial por la universalización de la totalidad de la enseñanza básica.

Estos contextos permiten explicar las desigualdades en materia de rezago escolar, extraedad o tasas de repetición precisando ante cada indicador el condicionamiento de la educación ante el origen social y la

capacidad de superar esa determinación, abriendo canales de democratización.

El capítulo IV **Educación preescolar** destaca el papel social (por la ocupación femenina), la acción democratizadora (al crear condiciones culturales más equitativas) y la repercusión pedagógica (por la magnitud de los acervos que incorporan los niños preescolares) de este nivel.

El centro del análisis está ubicado en la contradicción existente entre ese papel de la educación preescolar y las necesidades de los hogares -enlazando con el análisis del capítulo II- insuficientemente atendidas por una cobertura oficial aún limitada y que no logra, en todos los casos, responder a las prioridades sociales.

El capítulo V **Educación primaria** retoma los contenidos del capítulo I pero ahora observando los cambios desde la perspectiva del funcionamiento de la escuela.

Tanto en este capítulo como en el que considera la evolución del ciclo básico de educación media se establecen dos perspectivas temporales. Una de larga duración comprendiendo el cuarto de siglo transcurrido desde el Informe sobre el estado de la educación en el Uruguay, del Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social. La otra, más inmediata, cuantificando los cambios en el período posterior a 1975 y en especial en la etapa de recuperación democrática de Uruguay. Ambas perspectivas permiten seguir la historia social y cultural de la educación básica y los efectos negativos en su evolución de las crisis sociales, como los positivos que provienen del mejoramiento de los indicadores socioeconómicos y de la comunicación entre sociedad y Estado.

En lo específico de primaria se revisan los principales cambios: reducción del ausentismo, abatimiento de las tasas de repetición e incremento en volumen y porcentaje de los

egresos escolares. Los progresos de la escuela son analizados a la luz de la evolución social y regional y desde la perspectiva interna de los indicadores educativos.

El capítulo VI **El ciclo básico de educación media** comienza por situar las tendencias y características del crecimiento de la totalidad de la enseñanza media y de sus ramas secundaria y técnica, destacando la significación social y cultural de un nivel de la educación cuya matrícula es hoy equivalente a más de dos tercios de la población teóricamente escolarizable y la no menor significación -en términos de equilibrio cultural del país- del hecho que en 1989, por primera vez, la matrícula del Interior haya superado la respectiva de Montevideo.

Se observa, luego, la históricamente débil participación de la educación técnica y las tendencias y motivaciones de la sociedad a optar por una formación general lo que fue acentuado con las disposiciones de creación del Ciclo Básico Único (CBU).

El análisis específico de este último permite considerarlo como una profunda transformación cultural y social. Ello comprende desde la velocidad con que un ciclo de enseñanza, declarado obligatorio por la Ley 14.101, penetra en la sociedad y deviene en los hechos obligatorio sin mediar importantes políticas sociales de apoyo, hasta la profunda mutación en las pautas culturales que se produjo con la difusión del CBU a los asentamientos humanos de menor escala del territorio nacional.

El texto revisa los instrumentos adoptados por las autoridades de la educación que se propusieron "que los beneficios de esta formación se generalicen a la totalidad de los adolescentes y que, sin renunciar a la exigencia de aplicación al estudio, se facilite a todos el poder cursarlos sin mayores tropiezos".

Esa meta democratizadora es evaluada con los logros cuantitativos, lo que permitió introducir una conceptualización de democratización educativa que contiene dos dimensiones que en una primera etapa no siempre son congruentes: la ampliación de oportunidades de acceso y permanencia y la calidad de los conocimientos que adquieren los estudiantes de distintas regiones y estratos sociales.

Este dilema de la democratización educativa es considerado a lo largo de la totalidad del informe. Por una parte, se advierte sobre los riesgos de considerar más años de educación y libre acceso a los niveles terminales del sistema educativo como necesario sinónimo de progreso y se evalúan los "perversos" efectos sociales y culturales de una "fuga hacia adelante". Por otra parte son considerados, en forma paralela, el modelo educativo de tipo europeo que asumió el país en el largo siglo de extensión de la escuela primaria y el modelo latinoamericano, orientado por una de las dimensiones de la democratización, incorporado en las expansiones cuantitativas de la década de 1980 desde el CBU hasta la enseñanza superior.

El capítulo VI finaliza con la observación y la cuantificación de los límites al objetivo de la democratización del CBU a través de la tasa de promociones de la enseñanza privada y de la oficial, liceo por liceo en cada uno de los casos.

El análisis del ciclo básico de educación media incluye algunas reflexiones para un debate ulterior sobre los problemas de los jóvenes -de hogares de menores recursos- que no tienen "tiempo" a invertir en más años de educación a partir del CBU en una formación habilitante para incorporarse al mercado de trabajo y sobre el tema si, ante la diversidad humana, una formación básica debe ser necesariamente de currícula igual para lograr equidad y desarrollo social y personal.

La Tercera Parte, LA EDUCACION SEGUN CONTEXTO SOCIAL vincula los dos tipos de enfoques contenidos en las dos primeras partes a partir de un análisis de cada una de las escuelas públicas de Montevideo, Canelones, Maldonado y Tacuarembó y de cada una de las escuelas privadas de Uruguay que se presenta en el capítulo VII **Las escuelas y su medio sociocultural**.

Los indicadores de eficiencia de cada escuela son contrastados con los de satisfacción de necesidades básicas de los 62 barrios en que los datos censales permiten la desagregación de Montevideo, estableciendo cinco estratos socioeconómicos.

A la luz de la comparación entre estratos de la capital y las escuelas urbanas y rurales de los Departamentos del Interior, se presenta, en el capítulo VII, el muy grave problema de la inasistencia escolar.

Progresivamente, se fija el foco de la observación para precisar los factores sociales y normativos de una asistencia irregular, que vuelve imposible o compromete severamente la labor pedagógica; se "descubre" que la inasistencia a las escuelas públicas de Montevideo es superior no sólo a las similares urbanas del Interior, sino incluso a las rurales y se advierte sobre la profunda heterogeneidad de la población escolar y de los logros de la categoría "escuelas públicas".

El lente permite finalmente identificar y ubicar en el espacio social de Montevideo las numerosas escuelas ubicadas en el estrato socioeconómico más bajo que apenas logran que la mitad de los niños de primer año tengan una asistencia mínimamente normal.

El texto desagrega y comprueba información formulando hipótesis sobre la reproducción social de la marginalidad sociocultural en una sociedad en principio tan integrada y preguntas sobre los

comportamientos sociales anómicos que deben estar tras inasistencias de 50 días y más en el año escolar.

El capítulo VIII **Causas y efectos de la repetición** demuestra cómo ésta intrínsecamente está vinculada a la inasistencia y cómo son las escuelas de los barrios con más necesidades básicas insatisfechas las que aportan la mayoría de los repetidores del sistema. También muestra cómo los efectos de la inasistencia en repetición están tamizados por el contexto social de la escuela, cómo la alta tasa de asistencia en contextos desfavorables logra amortiguar las condicionantes del medio y los desiguales resultados de escuelas en la misma área de localización.

Al término del capítulo VIII se observan las consecuencias de la repetición en los años de escolaridad que requieren los egresos en los distintos estratos sociales y se constata cómo la acumulación de fracasos comienza a determinar el destino social desde el momento en que los niños tienen túnica blanca y moña azul.

La lectura según el ordenamiento de los capítulos no es la única ni resulta necesariamente indispensable seguir el orden de los mismos.

Cada una de las tres Partes del texto ha sido concebida como una unidad que puede ser abordada sin reclamar forzosamente la lectura de las partes previas. Así, quien quiera en una primera lectura conocer cómo se enraza la acción educativa en los estratificados contextos sociales o prefiere saber de antemano sobre los condicionantes sociales de los altos registros de la inasistencia, puede dirigirse directamente a la Tercera Parte. O si el lector prefiere informarse previamente de cuáles fueron las tendencias de la matrícula, su cobertura o la eficiencia del sistema educativo, puede

comenzar la lectura en la Segunda Parte, LA EVOLUCION DE LOS PROCESOS EDUCATIVOS.

Es igualmente válida una lectura por capítulos seleccionados. El capítulo VI El ciclo básico de educación media -a vía de ejemplo- contiene lo atinente al tema y la información mínima sobre el sistema educativo para comprender el análisis específico que en él se hace.

Finalmente, hay otros dos tipos de lectura que pueden ser realizadas para lograr una visión de conjunto del texto sin requerir el pasaje de página a página. Una es de naturaleza estadística. Cuadros y gráficas -ordenados en cada capítulo- posibilitan al lector especializado una apreciación de los fundamentos empíricos del texto y recoger las bases de lo que es conceptualizado, analizado y observado a través de la palabra.

La otra consiste en una visión de los principales hallazgos, informaciones y reflexiones. Esta se lograría siguiendo los 19 **recuadros** que figuran en el texto, lo que adquiriría mayores contenidos si se leen simultáneamente los **párrafos** y **líneas en negrita del texto general**.

Este primer informe de la CEPAL, Oficina de Montevideo, al CODICEN de la ANEP tiene por objetivo establecer una visión de la educación en la estructura social uruguaya a partir de la información estadística disponible y de las fuentes que se lograron procesar en nuevas series estadísticas.

La visión estructural implicó una identificación de los contextos y de los factores sociales que con su influencia -y determinación en muchos casos- establecen la forma y características del sistema educativo.

La precisión sobre cada una de las variables sociales o sobre cada uno de los estratos y el

establecimiento de correlaciones con la continuidad de los estudios, la repetición o la promoción tuvo un doble objetivo: por una parte, identificar los límites y las resistencias provenientes de la estructura social a los proyectos o voluntades de cambio educativo dado que, más allá de los deseos de todos, la educación por sí sola no puede cambiar íntegramente la estructura social; por otra parte, precisar cuáles son, qué características tienen y dónde están los problemas de los estratos y grupos sociales que hoy registran las dificultades y los mayores fracasos en el sistema educativo.

Obviamente, lo anterior no significa la imposibilidad de cambio educativo. Por el contrario, al identificar los problemas y características de los grupos objetivos de una acción educativa tendiente a la equidad y a la transformación cultural se lograría establecer los parámetros y concebir los instrumentos más adecuados para ampliar la incidencia de la educación.

Tampoco significa que no exista un campo específico de la acción educacional y pedagógica. Ese espacio es enorme y de insospechadas posibilidades a condición de que la estrategia educativa reconozca la realidad social. A partir de ese reconocimiento sería dable superar, con los instrumentos adecuados, aquellas barreras que hoy impiden la plena incorporación al conocimiento de determinados sectores de la población nacional. El tema no es una educación igual para desiguales -lo que a veces genera en los hechos mayor desigualdad- sino educación para lograr resultados similares -y tal vez por caminos distintos- para quienes son socioculturalmente desiguales.

Los aspectos pedagógicos, el funcionamiento del sistema educativo y el registro de los conocimientos adquiridos serán la materia específica del próximo informe de la CEPAL.

Para ello se llevarán a cabo evaluaciones de conocimientos instrumentales adquiridos al nivel del 4o. año de la enseñanza primaria y del 3er. año del CBU -a través de muestras representativas-, y se encuestará a maestros, profesores y directores de establecimientos primarios y medios sobre la naturaleza de su quehacer docente y sobre los instrumentos de intervención cultural que puede lograr establecer el sistema educativo.

Conjuntamente con las evaluaciones se realizarán encuestas en familias de escolares y de liceales para apreciar las condiciones culturales de los hogares y de esta forma poder distinguir entre logros apoyados en contexto social y logros de aprendizaje originados en la labor de la institución educativa, con independencia e incluso contrarrestando los negativos efectos del contexto social.

En la preparación de este informe se consultó y se recibieron valiosos puntos de vista del Secretario General del CODICEN y de la Directora de la División Planeamiento Educativo de dicho Consejo. En los aspectos estadísticos se contó con la activa cooperación de: División de Planeamiento Educativo del CODICEN, Departamento de Investigación de Planeamiento Educativo del Consejo de Enseñanza Primaria (DIPE), Departamento de Investigación Estadística de Educación Secundaria y de la División Planeamiento Educativo, Departamento de Estadísticas del

Consejo de Educación Técnico Profesional.

Por su parte, la Dirección General de Estadística y Censos (DGEyC) proporcionó la Encuesta Nacional de Hogares que ha sido base de múltiples aspectos del informe.

A todas las personas, organismos y funcionarios respectivos, nuestro reconocimiento.

El presente informe es el resultado de una labor institucional de la CEPAL. De acuerdo a lo establecido en el Convenio con el CODICEN de la ANEP, la coordinación técnica de la investigación estuvo a cargo del director de la Oficina de Montevideo, Germán W. Rama, quien formuló y redactó el texto, con la cooperación en los aspectos estadísticos de los consultores Oscar Licandro, Ester Mancebo y Karen Lehrhaupt. Aportaron contribuciones adicionales y observaciones, además de los citados, los consultores Rafael Diez de Medina, en materia de Encuesta de Hogares, Alberto Nagle, en aspectos pedagógicos, y Sara Silveira, quien asimismo cooperó en la revisión editorial del documento. Carlos Filgueira coordinó el grupo de investigación en educación en la primera etapa de programación estadística. El diagramado, procesamiento de textos, cuadros y gráficas fue realizado por María Isabel Ron, José Luis Sánchez y Cristina Gamarra con la cooperación de Graciela Schüsselin.

## CAPITULO I

### LA EDUCACION EN LA SOCIEDAD URUGUAYA

#### A. INTRODUCCION

A los efectos de alcanzar una mejor comprensión de los problemas y logros de la educación básica en Uruguay se entiende necesario presentar el perfil educativo de la población nacional y la correspondiente evolución de ese perfil en el período comprendido entre el IV Censo de Población de 1963 y el VI, recogido en 1985.

Esa visión, de larga duración, se complementará con el análisis de las Encuestas Nacionales de Hogares. Este relevamiento por muestreo continuo se realiza para el área urbana del país, teniendo su población de referencia en todas las capitales departamentales, Las Piedras y Pando y en las localidades menores de 900 y 5000 habitantes. Si bien la cobertura geográfica y los intervalos de confianza de las estimaciones limitan en cierta medida el análisis, el instrumento habilita a extraer conclusiones que permiten apreciar hasta 1988, la continuidad de los cambios educativos de la población.

La educación primaria en Uruguay registra un proceso de acción pública muy extensa <sup>1/</sup>. Desde la Reforma Escolar de José Pedro Varela, en 1875 <sup>2/</sup>, a lo largo de más de un siglo la acción educativa fue impregnando la sociedad, en forma progresiva y relativamente constante. Actuó como agente socializador y de integración cultural de una sociedad rítmicamente dividida entre la ciudad puerto y la campaña e igualmente segmentada según grupos sociales originarios de inmigraciones internacionales de las más variadas procedencias, lenguas y culturas.

Este rasgo de antigüedad del sistema educativo primario y su relativamente temprana penetración en la población en edad escolar distingue a Uruguay de los restantes países latinoamericanos. También

excepcionales fueron los casos de Argentina, de proceso similar, y de Chile, Costa Rica y Cuba, con menor generalización de la escuela y acción institucional más tardía. Los otros países de la región carecieron de sistemas escolares universales y gratuitos hasta mediados del presente siglo. A partir de esa fecha conocieron vertiginosas expansiones cuantitativas cuyos logros cualitativos no fueron los aspirados porque ni los recursos humanos docentes, ni la creación de normas y valores pedagógicos y menos aún la cultura de las familias, se logran constituir plenamente en unas pocas décadas.

En este sentido se puede considerar que el sistema educativo primario uruguayo fue formando lentamente -como escalones de una mastaba- a las generaciones de futuros padres de escolares. Estos, a partir de la escolarización incompleta o completa recibida, pudieron dar a sus hijos la socialización previa al ingreso escolar y apoyo cultural en el transcurso del ciclo primario, necesarios para acordar la cultura escolar con la familiar.

Pese a que la escuela primaria uruguayana estableció desde fechas muy tempranas sólidos criterios de enseñanza y de evaluación de aprendizajes, el hecho de actuar en un medio humano de analfabetismo, semianalfabetismo y mínima educación formal no le permitió logros inmediatos de cumplimiento cabal del ciclo escolar. Más aún, en la lógica del sistema no los podría alcanzar hasta que los padres de los educandos fueran ya partícipes de la cultura escolar. Las limitaciones en la socialización cultural en las familias no pueden ser superadas con una atención horaria tan limitada (720 horas anuales).

La modernización de las condiciones culturales de la sociedad, de los roles sociales, de la calificación de los puestos de trabajo, etc, fueron procesos lentos, en primer lugar

porque la economía y la sociedad uruguaya partieron de un grado de diferenciación muy bajo a comienzos del presente siglo y además porque después de un ciclo de crecimiento de cinco décadas, el país experimentó un prolongado estancamiento económico y tecnológico (circa 1955), por un lapso de 20 años, seguido por un ciclo de transformación de la estructura económica, aún incipiente.

Hay que considerar asimismo que el proceso de modernización de la sociedad uruguaya fue incompleto y que, por tanto, vastos grupos sociales permanecieron relativamente excluidos de los bienes del desarrollo, fundamentalmente ingresos y cultura. Estos grupos en el pasado se constituían, en elevado porcentaje, con población rural y hoy se constituyen además con importantes contingentes de hogares urbanos, que se sitúan por debajo de la línea de pobreza<sup>3/</sup>.

Por lo expuesto, el sistema educativo primario se desarrolló, históricamente, conteniendo como una función natural altas tasas de repetición, de extraedad, y de deserción y sus logros en materia de egresos de un ciclo de seis años -de lenta universalización- fueron reducidos mientras no se logró la transformación educativa de los padres y familiares de los escolares.

El Informe sobre el estado de la educación en el Uruguay<sup>4/</sup> anotaba que entre 1930 y 1963 la tasa de crecimiento no acumulativa de la población escolar fue del 3% frente a una de la población del 1.9, lo que muestra ese proceso de progresiva, pero no acelerada, incorporación de la población al sistema educativo primario. El mismo informe estimaba los egresos de primaria completa en un 33% de la población teóricamente elegible en el año 1949, porcentaje que casi se duplicó en 1963, alcanzando el 60% y que -como se demostrará en este informe- casi se triplicó en 1988, situándose por encima del 90%.

En su evolución el sistema educativo primario uruguayo se asemejó más a los sistemas educativos europeos que a los latinoamericanos de reciente formación. Esto obedece a su temprana organización y la también temprana creación de un sistema

institucional con maestros formados profesionalmente, que acceden a los cargos por mecanismos universalistas y de performance técnica, y participan -en forma relativamente homogénea- de un conjunto de valores, normas profesionales y pautas pedagógicas.

Ese paralelismo va acompañado de diferencias que explican los lentos resultados -aunque seguros comparados con los de nuestra región- en cuanto a niveles educativos de la población. En primer término, mientras en los países occidentales de Europa la creación del sistema escolar fue la culminación de un proceso de alfabetización y de educación -iniciado con la reforma protestante y apoyado en el desarrollo económico y en las luchas sociales<sup>5/</sup>- en el Uruguay el proceso de aculturación, de alfabetización y de educación lo inició la escuela en un medio social altamente desfavorable, sin contar, a su vez, con los múltiples impulsos de cambio cultural que tuvieron esas sociedades.

En segundo término, en los países que inicialmente integraron la Comunidad Europea (CE) o la Economic Free Trade Association (EFTA)<sup>6/</sup>, se llevaron a cabo, a partir de la inmediata postguerra, importantes transformaciones de la educación básica, con progresiva generalización de la escuela maternal o preescolar, escuelas primarias de tiempo completo y concentración de políticas sociales en torno a la educación, que posibilitaron logros escolares en cantidad y calidad evidentes.

En esos países las políticas hicieron de la educación primaria -y luego de una básica de número de años crecientes- el centro de la acción social y cultural, mientras que se aplicó una rigurosa selección académica en cuanto al acceso y continuación en la educación secundaria de 2do. grado o terminal y particularmente en la educación superior<sup>7/</sup>, distinguiendo claramente los niveles de educación que se definen por la política social y de masas, de aquellos que se definen por la calidad y rigor de los conocimientos.

En Uruguay el sistema educativo primario continuó hasta ahora con los

patrones de la primera mitad del siglo. Las transformaciones que experimentó se originaron, desde el punto de vista social, en la urbanización de la población, en la creciente competitividad para acceder a un mercado de trabajo de lenta expansión y de diferenciación creciente y, desde el punto de vista educativo, en la acelerada expansión de los niveles medio y superior del sistema educativo, más que en las políticas específicas para la primaria. Estos factores presumiblemente cumplieron un papel de impulsores de la finalización de la primaria y tuvieron un evidente resultado en el incremento de los niveles educativos de la población.

Este tipo de desarrollo de la cobertura de la educación de nivel secundario y terciario sin previa y adecuada consolidación de la educación preescolar y primaria afecta a Uruguay -aunque en menor grado que a otros países de América Latina<sup>9/</sup>- en múltiples dimensiones sociales y educativas, que resulta indispensable destacar para explicar el perfil educativo de la población uruguaya.

#### Recuadro 1

##### La escolarización según edades en Europa

Las tasas de escolarización por edades de Francia demuestran el tipo de políticas aplicadas. Así, a partir de 1969/70, la escolarización de los niños de 4 a 13 años es del 100%; la tasa de niños de 3 años evoluciona del 55% al 90% entre 1969/70 y 1982/83, mientras que las tasas de escolarización de los tramos de edad de 19 y más años permanecen estables en el orden del 23% para los de 19 años; del 15% para los de 20 años; del 12% para los de 21 años y en el entorno del 8% para el tramo 22-26 años, durante todo el período comprendido entre 1969/70 y 1981/82.

Por su parte, quienes aprobaron el examen de bachiller -general o técnico- que habilita para la continuación de estudios superiores, en relación a la media del volumen de las generaciones de 17-18 años evoluciona desde el 9.7% (en absolutos sólo eran 49.101 personas) en 1959 a 26.4% en 1981, de los cuales 7.4 puntos correspondieron al bachillerato técnico.

## B. EL PERFIL EDUCATIVO DE LA POBLACION

### 1. Analfabetismo

El analfabetismo -definido por la autodeclaración de las personas censadas que dicen no saber leer y escribir<sup>9/</sup>- es un fenómeno en proceso de desaparición en la sociedad uruguaya.

Las tasas de analfabetismo en la población de 15 años y más decrecen en forma sistemática desde 8.7% en el Censo de 1963 a 5.5% y 4.3% en los respectivos censos de 1975 y 1985.

La comparación con los resultados de los censos de América Latina de circa 1960 muestra que en ese momento Uruguay compartía con Argentina el registrar tasas de menos del 10%, que eran de hasta el 25% para Costa Rica, Chile, Panamá y Paraguay -en orden creciente- y de más del 50% para los países de América Central y Bolivia. Por su parte, la operación censal regional de circa de 1980 registra a Uruguay, Argentina, Chile y Costa Rica, en orden creciente, en el entorno del 5% de población analfabeta, entre el 10% y el 20% a Colombia, Paraguay, Panamá, Venezuela, México, Ecuador y Perú, en orden creciente, y por encima de ese registro a los restantes países.

La relativa estabilidad del ordenamiento ratifica lo ya conocido: el mayor factor de descenso del analfabetismo es la cobertura de la educación escolar. A su vez, las tasas tienen una inercia muy alta dado que los analfabetos de edad media o de tercera edad continúan analfabetos hasta la muerte, de no mediar situaciones muy excepcionales.

Como Uruguay desarrolló el ciclo de universalización de la escuela primaria a partir de las primeras décadas del siglo, el analfabetismo entre los nacidos antes de 1908, comprendía a uno de cada cinco personas de la generación y entre los nacidos entre 1909 y 1918 a uno de cada 10 habitantes. Las tasas cayeron bruscamente a menos del 5% para el tramo de edad 40-54 años censado en 1963.

Los censos siguientes señalan que -en la medida en que fallece la población de más

elevada edad y es sustituida en el tramo de edad 55 y más años por generaciones que estuvieron expuestas al sistema educativo- la tasa de analfabetismo de ese tramo de población decae al 10% y seguirá decayendo en el futuro hasta reducirse al 1 o 2% que registran actualmente los grupos de edad jóvenes.

Más importante es señalar que, ya en 1963, el analfabetismo era un fenómeno residual en el tramo de edad 15-24 años; desciende aún más en 1985 en que queda reducido al 1.4%, y en dicho año reviste un carácter residual para toda la población menor de 55 años de edad. Esta evolución fue de suma importancia en los logros de enseñanza y de eficiencia de la escuela primaria en los últimos 20 años, ya que por primera vez en su historia pudo llevar a cabo su acción pedagógica sin la rémora que los hogares de los educandos fueran analfabetos.

El Cuadro I-2 desagrega el analfabetismo según grupos de edades y carácter urbano o rural de la residencia de los censados demostrando:

- i) Que el proceso de alfabetización fue inicialmente un fenómeno que sólo comprendía a la población urbana, mientras que la población rural quedó fuertemente excluida de sus beneficios, con lo que sólo pudo lograr una participación disminuida en el proceso de cambio social, político y económico. En 1963 uno de cada dos rurales mayores de 65 años era analfabeto contra uno de cada cuatro urbanos y del grupo 35 a 44 años -edades centrales de padres de escolares-lo eran uno de cada seis rurales frente a uno de cada dieciseis urbanos.
- ii) Que en 1985 las distancias urbano-rurales habían disminuido al punto que, entre los menores de 25 años, los urbanos registraban un 1% de analfabetismo, mientras los rurales se situaban en el 2%.
- iii) Que este logro de integración cultural nacional se vio reforzado por la disminución en porcentajes y en volumen absoluto de la población rural (en 1963 era de 498.381 personas, representando el 19.2% de la población nacional y en

1985 los valores fueron de 374.154 personas y 12.7%). Todo ello contribuye a explicar la desaparición virtual del analfabetismo en Uruguay.

## 2. El logro de la escolarización completa en la población

### a) Las tendencias nacionales.

El cumplimiento del ciclo de 6 años primarios en la población de 15 años y más es, por una parte, el indicador de la penetración de la escuela en la sociedad y, por otra parte, indicador del apoyo cultural mínimo que puede encontrar la escuela en los hogares para el logro de su tarea de transformación cultural de los educandos.

Por lo ya dicho en la Introducción de este Capítulo, no es esperable que toda la población tuviera escolarización completa.

El censo de 1963 estableció que el 11.4% de la población de 15 años y más no había recibido educación formal y que el 42.3% no había completado el ciclo escolar. Esto definía a la mayoría de la población uruguaya como "escolar incompleta", y pone de relieve que los niveles de cultura formal de la misma eran aún en esa fecha bastante bajos. Al respecto, cabe mencionar que hasta 1925 las escuelas urbanas se clasificaban de 1er. grado (hasta 4to. año) y de 2do. grado (5to. y 6to.) y que las escuelas rurales recién incorporaron el ciclo de seis años en 1967.

Dos décadas después, en 1985, los que nunca asistieron eran el 5.3% y los escolarizados incompletos el 22.8%, con lo que la parte de la población de mínima educación formal había disminuido a un cuarto de la población total.

El fenómeno puede ser percibido desde dos perspectivas que son igualmente válidas. La primera observa que el país se aproxima al siglo XXI con un cuarto de su población en edad activa y de tercera edad con mínima escolarización. La segunda, anota que el valor en conocimientos y aprendizajes de los cursos escolares no es el mismo a lo largo del tiempo; que una escuela de cuatro grados de los años 1930 seguramente transmitía la

### CUADRO I.1

#### URUGUAY: ANALFABETISMO POR GRUPOS DE EDAD. AÑOS 1963, 1975 Y 1985. (En porcentajes y valores absolutos) (a)

Grupos de edad	1963	1975	1985
15 A 24	2.7 (10.656)	1.6 (7.030)	1.4 (6.247)
25 A 39	4.9 (27.820)	2.8 (15.008)	2.1 (12.112)
40 A 54	10.1 (45.606)	5.3 (27.839)	3.8 (18.710)
55 Y MAS	22.0 (90.755)	13.8 (73.703)	10.0 (62.657)
TOTAL (b)	8.7 (186.680)	5.5 (221.945)(c)	4.3 (103.039)(d)

Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, sobre información de los Censos de Población de 1963, 1975 y 1985.

- (a) Para el cálculo de los porcentajes se excluyó a los ignorados.  
 (b) Incluye el grupo etario 8-14 años.  
 (c) Incluye el grupo etario 6-14 años.  
 (d) Incluye el grupo etario 10-14 años.

### CUADRO I.2

#### ANALFABETISMO POR GRANDES AREAS Y GRUPOS. AÑOS 1963, 1975 Y 1985. POBLACION DE 15 Y MAS AÑOS (En porcentajes) (a)

Grupos de edad	Población Total			Población Urbana			Población Rural		
	1963	1975 (b)	1985	1963	1975 (b)	1985	1963	1975 (b)	1985
15 a 19	2.3	1.4	1.2	1.5	1.1	1.1	5.1	2.6	2.1
20 a 24	3.1	2.1	1.4	2.1	1.6	1.2	7.1	4.0	2.8
25 a 34	5.0	2.4	1.9	3.7	1.8	1.5	10.5	5.0	4.1
35 a 44	8.3	4.1	2.7	6.5	3.0	2.1	16.6	9.1	6.4
45 a 54	14.0	6.1	4.3	11.4	4.6	3.3	25.3	13.0	10.0
55 a 64	21.7	10.2	6.5	18.6	8.4	5.3	36.2	19.9	14.8
65 y más	27.4	17.2	13.4	24.4	15.5	12.2	44.6	28.7	24.2
Total	8.7	5.7	4.3	7.1	4.8	3.7	15.6	10.1	8.0

Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, sobre información de los Censos de Población de 1963, 1975 y 1985.

- (a) Para el cálculo de los porcentajes se excluyó a los ignorados.  
 (b) Muestra de Anticipación de Resultados Censales del V Censo General de Población y III de Viviendas.

misma "cantidad" de conocimientos que una escuela de seis grados de los años 1980 y que, como registraba tasas de repetición más altas que las actuales, en los hechos exponía a los escolares a no menos de 6 años de formación, etc.

Por otra parte, no sería acertado evaluar el cambio del perfil educativo de la población considerándola globalmente, dado que la inercia poblacional transforma los niveles divergentes de educación de grupos etarios jóvenes y de tercera edad en un promedio engañoso.

La información que se presenta en el Cuadro I.3 permite precisar la transformación educativa que, entre 1963 y 1985, se produjo en la generación joven (15 a 24 años) y en la de adultos jóvenes (25 a 39 años). Para el primer grupo etario la suma de las categorías sin instrucción y primaria incompleta comprendía al 38.2% de los jóvenes en 1963. El Censo de 1985 revela una muy importante disminución, ya que ahora los no escolarizados completos se redujeron al 9.3% de los jóvenes. Los adultos jóvenes expresan esa misma tendencia: en 1963 eran el 51.1% y en 1985 el 17.5%.

Los valores son significativos en las siguientes direcciones:

- i) La escuela primaria luego de 23 años de haber establecido para todo el país un programa de seis años (1967) está logrando egresos superiores al 90% o, presentado con sentido negativo, en el grupo etario más joven (de 15 a 24 años), que por edad ya debiera haber pasado por la escuela primaria, aún casi un 10% no logra aprobar los seis grados escolares.
- ii) Como el grupo etario de 25 a 39 años comprende a la mayoría de los padres de escolares, se debe anotar que en 1963 la acción pedagógica se enfrentaba al hecho de que por lo menos 1 de cada 2 niños provenía de hogares cuyos miembros adultos jóvenes no habían terminado la primaria, al tiempo que entre las personas de 40 a 54 años el porcentaje de no escolarizados completos se elevaba al 58.3%. En 1985 la relación de no escolarizados completos en el total de

adultos jóvenes había pasado a 1 de cada 6 y para el tramo de 40 a 54 años era el 33.5% del total respectivo.

Lo anotado en el párrafo i) es indicativo del lento proceso de escolarización de la sociedad uruguaya. Si se estima que hacia 1930 los egresados primarios eran del orden del 30% de la generación, se puede promediar el incremento de la escuela completa, en casi 60 años de historia social uruguaya, a razón de un punto por año.

El ritmo de generalización de ese nivel educativo ha sido extremadamente lento, pero es posible que fuera el único compatible con la preservación de un nivel razonable de conocimientos, aprendizajes y evaluación de los resultados de transformación cultural de los niños que podría hacer una escuela que, en el mejor de los casos, atiende a sus alumnos 720 horas por año.

Por su parte, lo anotado en el párrafo ii) está en la base de la explicación de por qué las tasas de repetición descendieron a ritmo intenso en los últimos 20 años y por tanto aumentaron las de egresos. La escuela uruguaya comienza a funcionar por primera vez en su historia con una mínima correspondencia entre la cultura escolar y la cultura de las familias. Dicho de otra forma, la gran mayoría de los padres y los adultos de los hogares de escolares están ahora en condición teórica de entender la labor pedagógica, apoyar a los niños en sus tareas y fundamentalmente participar en un código de lenguaje y cultura similar al que transmite la escuela.

Resta si, como grave problema, que un décimo de los actuales jóvenes sean escolarizados incompletos, lo que a lo largo de sus vidas activas implicará un grave riesgo de exclusión social y la probable reproducción de esa exclusión como padres de futuros escolares.

Desde ya se puede adelantar que la existencia de alrededor de un 25% de padres -definición más inclusiva que la de jefes de hogar- con niveles educativos inferiores a la primaria completa -que correlativamente son también los de más bajos ingresos- está en la base de aprendizajes escolares muy

insuficientes que se proyectan en bajos niveles académicos del Ciclo Básico Unico, porque ahora los escolares egresan de la primaria y una parte significativa asiste a la enseñanza media.

#### b) Los logros educativos según regiones

La presentación de datos globales sobre el país debe complementarse con el análisis de la evolución de las tres grandes regiones en que, desde el punto de vista educativo, se ordena jerárquicamente la población: Montevideo, Interior urbano e Interior rural.

La visión de la población joven -15 a 24 años- presentada por el Censo de 1963, es la de una fuerte estratificación de las oportunidades educativas a favor de los montevideanos y en contra de los jóvenes de residencia rural. En aquella fecha, los que no habían completado la primaria eran 2 de cada 10 jóvenes capitalinos, 4 de cada 10 jóvenes de centros urbanos del Interior y 7 de cada 10 jóvenes rurales.

El Censo de 1985 presenta un nítido cambio: las relaciones pasaron a ser 1 de cada 20 montevideanos, 1 de cada 10 urbanos del Interior y 2 de cada 10 jóvenes rurales. Montevideo está alcanzando el piso de la escolarización completa, el Interior urbano redujo a una cuarta parte su categoría de jóvenes excluidos y si bien los jóvenes rurales registraron una espectacular reducción de la exclusión educativa (dado el elevado punto de partida), la relación entre las tres regiones aún se mantiene en una escala de 1-2-4 en cuanto a no escolarización completa.

**Entre 1963 y 1985 la educación formal de los jóvenes montevideanos saltó de una ligera dominante de escolares incompletos y completos a casi cuatro quintos con estudios post-primarios. El Interior urbano redujo sus distancias con Montevideo duplicando casi el porcentaje de jóvenes con estudios post-primarios que pasaron a ser dos tercios del total generacional. Los jóvenes rurales de abrumadora pertenencia a la categoría de primarios incompletos pasaron a tener la mitad de los efectivos con la escuela completa y casi un 30% con estudios post-primarios.**

Las modificaciones intercensales hablan

de las transformaciones estructurales que se han venido produciendo entre regiones que históricamente fueron muy discontinuas. Aún hoy mantienen una fuerte estratificación en el nivel de estudios post-primarios entre la población joven urbana y la rural y a nivel post-secundario entre la población joven de la capital y de los centros urbanos del Interior. En tal sentido, se puede reputar como logro positivo la tendencia a la constitución de generaciones jóvenes que tienen como basamento y código común la escolarización primaria. Permanece como discriminación regional -pero que se ha trasladado a un nivel educativo más alto- la desigualdad de oferta de servicios de enseñanza superior entre Montevideo e Interior.

Las observaciones anteriores adquieren mayor significado cuando se considera volúmenes de población de 15 a 24 años en Montevideo, Interior urbano y rural. Montevideo permanece casi estacionario mientras crece el volumen de la juventud del Interior urbano, que en 1985 tiene prácticamente las mismas cifras que la capital. (Montevideo evoluciona de 177.333 a 201.629, el Interior urbano de 145.010 a 202.121).

Por otra parte, la juventud rural en el total nacional se redujo, de un censo al otro, del 19.1% al 11.5%, perdiendo en cifras absolutas casi un quinto de los efectivos (de 76.048 a 52.688 jóvenes). Estas transformaciones podrían ser aún de mayor significado si se considerara únicamente a la juventud "agraria" en el interior de la censada como rural. Las tendencias de expansión de la población vinculada a Montevideo sobre los Departamentos de Canelones y San José y la expansión de la actividad económica y social de otros centros urbanos del Interior sobre su área rural inmediata, han influido en que una parte de la población censada como rural sería reconocida como urbana. Ello explica, en parte, el incremento del porcentaje de jóvenes residentes en el área rural con estudios post-primarios.

Escapa al objetivo de este estudio un análisis específico de aquellos aspectos estructurales de la economía y de la sociedad rurales que explican la expulsión de la población en el período intercensal

### CUADRO I.3

#### URUGUAY: POBLACION DE 15 Y MAS AÑOS DE EDAD POR NIVEL DE INSTRUCCION POR GRUPOS DE EDADES

AÑO 1963

Grupos de edades	Total	S/instruc. S/inform.	Primaria		Secundaria 1er.ciclo		Secundaria 2do.ciclo	Universi-	Normal	Agraria Industrial	Otros
			Incom-pleta	Completa	Incomp.	Compl.(c)	(a)	(b)			
Total	100 (1847465)	12.8	42.3	25.0	7.1	4.5	2.9	1.1	1.3	2.6	0.4
15 a 24	100 (398391)	3.9	35.6	24.7	15.4	7.6	5.5	0.1	0.8	6.0	0.4
25 a 39	100 (576319)	7.1	45.5	25.9	6.7	4.7	3.3	1.6	1.7	2.9	0.6

AÑO 1985

Grupos de edades	Total	S/instruc. S/inform.	Primaria		Secundaria 1er.ciclo (c)		Secundaria 2do.ciclo (d)		Universidad		Magist./Profes.		UTU		Otros
			Incom-pleta	Completa	Incompl.	Completo	Incompl.	Completo	Incompl.	Completa	Incompl.	Completo	Incompl.	Completo	
TOTAL	100 (2165335)	5.7	22.8	29.5	10.5	6.5	4.6	3.3	3.2	2.2	0.7	1.8	4.8	3.7	0.7
15 a 24	100 (456438)	1.1	8.5	23.3	20.8	5.9	13.1	3.1	6.0	0.4	1.5	0.4	10.9	4.1	0.9
25 a 39	100 (588256)	1.9	15.9	26.5	11.5	9.4	4.6	5.7	4.5	3.8	0.7	2.7	5.9	6.1	0.8

Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, sobre datos de los Censos de Población y Vivienda de 1963 y 1985.

(a) Secundaria 2do. ciclo hasta 3er. año Universidad.

(b) Universidad 4to. año y más.

(c) La DGEyC considera como 1er. ciclo de enseñanza secundaria 4 años de liceo como establecía el Plan de Estudios de 1942.

(d) Segundo ciclo de enseñanza secundaria corresponde a 5to. y 6to años de educación post-primaria.

considerado. Cabe si decir que parte del mejoramiento de los niveles educativos nacionales es consecuencia no del mejoramiento de los servicios educativos a niños y jóvenes rurales, sino de la emigración de sus familias a los centros urbanos, ya fuera por expulsión del medio rural o por atracción del urbano, que entre sus múltiples ventajas sociales ofrece una mejor dotación de servicios educativos.

### 3. Los estudios post-primarios y los cambios ocupacionales

#### a) Las modificaciones en la estructura económica y ocupacional

En el transcurso del período intercensal considerado el porcentaje de población que detenta primaria completa, como estudios finales, se mantiene -aunque creciendo- en el orden de una cuarta parte de la población, mientras que las reducciones de los porcentajes de escolarizados incompletos se trasladan a las categorías de estudios post-primarios.

Ahora bien, la consideración de la población total poco muestra acerca de las transformaciones educativas de las generaciones más jóvenes que se "diluyen" en una masa poblacional donde priman los adultos mayores (40 años y más). De ahí la importancia de centrar la atención en los tramos de 15-24 años y 25-39 que, por razones de ciclo vital, fueron socializados en el período intercensal y que a su vez registraron el efecto de aquellos cambios societales que están en la base del incremento de la demanda de estudios medios y superiores.

Estos constituyen una forma de acceder a los niveles de status y de ingresos medios y superiores porque la educación es un "pasaporte" indispensable para acceder a las ocupaciones que sostienen dicho status. Estas, a lo largo del período se vieron redefinidas en cuanto a los requisitos educativos necesarios para su desempeño.

Desde 1975 la economía uruguaya registró una apertura por la vía de incremento de las exportaciones -en especial las de productos industrializados- y por la reducción de aranceles aduaneros a las importaciones. El

coeficiente de apertura de la economía, medido como la suma de exportaciones e importaciones en el PIB a precios de 1978, se incrementó del 33.7 en 1975 al 42.2 en 1987. Todo lo cual incidió en incorporación tecnológica y mayores requerimientos de calificación de la mano de obra, especialmente en algunos sectores de alta participación de las exportaciones en el total de la producción <sup>10/</sup>.

Esos cambios económicos y la coyuntura de crisis y endeudamiento internacional de Uruguay en los años 1980 han inducido una reestructuración de las posiciones relativas de los perceptores de ingresos, según sean asalariados públicos o privados y, dentro de éstos, según a qué sectores económicos pertenezcan. Ello viene provocando una reorientación de las expectativas de la población respecto al empleo.

Los sectores sociales con mejor información y mayores recursos relativos orientan a los jóvenes hacia estudios más prolongados y más vinculados con los segmentos de empleo de más alta remuneración.

#### b) La participación femenina en la actividad

La tasa de participación de las mujeres en la actividad económica registró un incremento notable induciendo un cambio cultural -en sentido antropológico- en la sociedad uruguaya. Si se considera la relación entre las variables edad y educación para los grupos más jóvenes, se observa que el femenino de 20 a 24 años de Montevideo registraba en 1973 una tasa de participación en la ocupación del 48.5 y diez años después se situaba en el 69.1, fluctuando hasta el segundo semestre de 1988 en el eje del 70%.

Por su parte, el proceso de incorporación de la mujer a la ocupación en el Interior urbano -si bien rezagado- tiende a aproximarse al perfil de la capital y en el 2o. semestre de 1988 había alcanzado al 60% de las comprendidas entre 20 y 24 años. <sup>11/</sup>

La participación femenina en el empleo está más condicionada por la educación que la participación masculina. Dicho de otra

### CUADRO I.4

#### POBLACION DE 15 A 24 AÑOS POR NIVELES DE INSTRUCCION AGREGADOS SEGUN REGIONES (1963 y 1985)

	Montevideo		Interior 1963	Urbano 1985	Interior 1963	Rural 1985
	1963	1985				
Sin Instrucción	1.4	0.5	2.5	0.8	5.9	1.7
Primaria incompleta	22.0	5.5	37.6	9.2	63.6	17.5
Primaria completa	27.5	15.4	23.9	24.0	20.1	50.6
Post-primaria (a)	47.5	78.0	35.4	65.5	9.7	29.6
Sin Información	1.6	0.6	0.6	0.5	0.7	0.6
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
Números Absolutos						

Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, sobre información de los Censos de Población de 1963 y 1985.

(a) Se considera post-primaria los estudios incompletos y completos en secundaria, técnica, normal, universitaria, militar y otros.

### CUADRO I.5

#### MONTEVIDEO: ACTIVIDAD FEMENINA SEGUN EDUCACION (2do. Semestre de 1988)

Años de educación	Tasas de actividad femenina (en años)		
	TOTAL (a)	20-24	25-49
0-5	26.8	--- (b)	55.5
6-9	39.1	70.8	63.1
10-12	55.9	74.2	69.6
13 y Más	70.9	67.6	89.0
<b>Total</b>	<b>45.2</b>	<b>69.8</b>	<b>69.5</b>

Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, en base a DGEyC,  
Encuesta Nacional de Hogares.

(a) Población de 14 y más años.

(b) El tamaño muestral no permite realizar estimaciones confiables.

forma, cuanto más alta es la educación mayor es el porcentaje de mujeres que participa en el mercado de empleo. En Montevideo, en el 2o. semestre de 1988, las tasas de actividad femeninas eran las indicadas en el cuadro I-5.

Son múltiples las explicaciones del incremento de la incorporación femenina al empleo tanto para los países desarrollados como para los latinoamericanos de mediano desarrollo. En el caso de Uruguay se suman algunas específicas que explican el rápido aumento de la participación en la PEA a partir de 1973. La primera fue la fuerte caída de los salarios reales, que se produjo entre 1973 y 1980 y luego nuevamente entre 1982 y 1984, acompañada esta última con un deterioro de los ingresos reales de los hogares. La respuesta de éstos consistió en incrementar la oferta social de trabajo femenino. La segunda fue el "vacío ocupacional" que provocó la emigración internacional de uruguayos <sup>12/</sup> -con altos porcentajes de hombres entre 20 y 40 años- que a partir del 2do. quinquenio de la década de 1970 comienza a ser cubierto con trabajo femenino. A los efectos de este análisis importa destacar que la mayor participación laboral femenina promueve y "arrastra" un incremento de la formación educativa de ese sexo que influyó en los cambios del perfil educativo de la población joven.

Deben anotarse las muy elevadas tasas de actividad de la población femenina de Montevideo comprendida entre 25 y 49 años. En esa etapa vital se concentran las madres de educandos de preescolar, primaria y del Ciclo Básico Único que hoy no pueden permanecer en sus hogares con sus hijos ni tienen tiempo -en horas diarias- para mantener una comunicación cultural con ellos. Ambos aspectos son de enorme repercusión sobre las necesidades de atención preescolar pública y sobre el requerimiento de atención escolar a tiempo completo.

### c) La asalarización de la PEA

Un último aspecto del mercado de empleo, de importante incidencia en el cambio del perfil educativo de la población, es el alto registro de asalarización que tienen los ocupados urbanos de Uruguay.

En 1987, en Montevideo, el 54.4% de la Población Económicamente Activa (PEA) era asalariada privada y el 20.5 % pública y en el Interior urbano los porcentajes eran respectivamente del 48.6 y 23.4%.

Estos registros de asalarización de alrededor de tres cuartos de la PEA son un claro indicador del alto nivel de formalización del empleo en la sociedad uruguaya. En ella el trabajo del asalariado se organiza en estructuras y escalafones que se asocian con educación. La asalarización de la PEA es la forma de organización del trabajo de las empresas productivas de mediana y gran escala y de las instituciones públicas. Tanto por la diferenciación de actividades como por la especialización de los puestos, ambos tipos de organizaciones implementan la clasificación de las ocupaciones y los requerimientos educativos que son necesarios para el desempeño de las mismas.

En economías con altas tasas de crecimiento la innovación permanente de actividades crea múltiples oportunidades de ascenso de los relativamente menos educados. Este no es el caso de la economía uruguaya. A ello se agregan dos tipos de factores que jerarquizan el papel de los títulos y de la acreditación educativa. El primero es la importancia que tienen en la sociedad uruguaya las organizaciones intermedias, en especial los sindicatos, que han influido en la reglamentación del trabajo y en una disminución de la competencia laboral individual ante la igualación salarial por categoría. La interacción de empresas, sindicatos y política se ha traducido en acuerdos, convenios y leyes que establecen escalafones diferenciados para los trabajadores manuales, semitécnicos, técnicos, administrativos y directivos. El pasaje de un escalafón a otro se encuentra bastante limitado y para cada uno de ellos se fijan normalmente requerimientos educativos diferentes para ingresar a la carrera.

El segundo es el histórico prestigio de la educación y de las instituciones educativas, especialmente de las que atienden la formación media general y la superior. Ello ha llevado a suponer que los grados educativos aseguran un determinado nivel de conocimientos o de capacidades y cuando la

demostración es contraria a la creencia, la respuesta de los empleadores ha consistido en limitarse a incrementar el número de años escolares exigidos o cambiar un tipo de estudios por otros, (por ejemplo, estudios en secundaria en lugar de la Universidad del Trabajo).

Basta revisar el ordenamiento del personal del Estado y algunas de las disposiciones de los reglamentos de personal de las empresas del sector privado para comprobar la elevada congruencia que existe entre ocupación asalariada y requerimientos de calificación educativa y la regularidad que se presenta entre escalafonamiento y pirámide educacional.

Existe también una circularidad entre incrementos del nivel educativo promedio de las generaciones y mayores requerimientos de calificación educativa por parte de las empresas y organismos públicos. Se suman mayores requerimientos educativos, por mayor complejidad de los puestos de trabajo, con incrementos de los requerimientos educativos, porque la población joven tiene mayor educación. Este proceso se acentuó en Uruguay porque las tasas de crecimiento del volumen y de la diferenciación de la PEA son más bajas que la tasa de expansión educativa.

La acción de estos diversos factores explica el considerable incremento de los años de estudios aprobados de la población activa de 20 a 24 años.

En Montevideo, el 44% de la PEA tiene 10 y más años de educación y entre los jóvenes ese porcentaje salta al 55.5%, mientras el Interior urbano, que sigue con rezago el mismo ciclo, registra el 27.5% y el 38.8%, respectivamente. Ya están en proceso de desaparición en la PEA montevideana los que tienen primaria incompleta y si bien es voluminoso el porcentaje en la PEA total del Interior urbano, la reducción que se produce entre los jóvenes de 20 a 24 años sugiere el carácter de "inocupables" que pasan a tener los que no finalizan la escuela primaria y por tanto su manifiesta exclusión del sistema laboral.

## C. LA DISTRIBUCION DE LOS INGRESOS SEGUN NIVELES EDUCATIVOS

### 1. Los ingresos promedio de los hogares

La Encuesta Nacional de Hogares que realiza la Dirección General de Estadística y Censos constituye una fuente de información valiosísima para el conocimiento de la distribución de los ingresos de la población urbana. La información es especialmente válida respecto a los ingresos derivados del trabajo y es menos representativa de los provenientes de capital y de beneficios empresariales.

Los ingresos pueden ser observados según sean los del hogar al que pertenecen las personas -prorratedos según el número de miembros y calculados por adulto equivalente <sup>13/</sup>- o los de los perceptores considerados individualmente y según se trate de ingresos por salario, jubilaciones y pensiones, beneficios, etc..

En los ingresos del hogar se considera el número de perceptores que contenga y el número de dependientes o no activos. Estos normalmente se componen de niños, personas de tercera edad y mujeres no activas y la magnitud de las tres categorías se vincula también con educación. La población de más bajo nivel educativo constituye familia y comienza a tener hijos a edades más tempranas que la de nivel medio o alto; las mujeres con menos educación tienen una tasa de participación laboral más baja que las de mayor nivel educativo y finalmente los dependientes de tercera edad son más frecuentes en hogares de menor ingreso y educación. <sup>14/</sup>

Por lo anterior, una primera aproximación al tema de la relación entre educación y distribución de los ingresos consiste en analizar la estructura de ingresos per cápita (adulto equivalente) de los hogares según el nivel educativo de los jefes.

El valor económico de cada nivel educativo está en relación a la distribución de la educación en el grupo etario y no constituye un valor ahistórico. Por ejemplo, la rentabilidad de la formación liceal fue muy

elevada para quienes estudiaron en los años 1940 cuando sólo una pequeña proporción de la población llegaba a ese nivel, en tanto que, en los años 1980 al formar parte del generalizado ciclo básico, su valor en el mercado es inferior.

En el Cuadro I.7 se presenta la información sobre el grupo etario 25-39 años que por ciclo vital ya recibió formación educativa, normalmente desempeña roles familiares de jefe de hogar o de cónyuge y sus ingresos provienen fundamentalmente del trabajo.

## 2. La rentabilidad de la educación

En la sociedad uruguaya el ordenamiento de los ingresos es directamente proporcional al ordenamiento educativo. En Montevideo las personas con primaria incompleta en un 66% pertenecen al cuartil de menores ingresos y sólo en un 1.3% al cuartil de los más altos, mientras que entre quienes tienen estudios post-secundarios, sólo un 4.9% de las personas está en la primera categoría, en tanto que el 50.3% se ubica en los más altos ingresos.

Entre ambas categorías extremas, el ordenamiento por educación es perfectamente regular. Va decreciendo el porcentaje de personas con ingresos cercanos a la pobreza y aumentando el de más altos ingresos en forma correlativa a los niveles de educación.

El ordenamiento comprueba la considerable rentabilidad que tiene la educación en el Uruguay y demuestra que en la presente sociedad las chances de ingreso futuro y de movilidad social se definen en la etapa escolar y de estudiante.

También, como se analizará en próximos capítulos, existe una considerable circularidad del proceso de reproducción social: los mayores logros educativos los obtienen los niños y jóvenes que provienen de hogares de ingresos y educación medios y altos.

La asociación entre educación y distribución de ingresos que es normal en sociedades modernas y desarrolladas parecería estar exacerbada en Uruguay. Varios factores estarían actuando, entre los que podrían

citarse los siguientes: la profunda heterogeneidad tecnológica, las considerables diferencias de rentabilidad entre las actividades, la fuerte distancia en la condición social entre trabajadores bajo protección social y el sector de trabajadores independientes, asalariados ocasionales y de pequeñas empresas, ayudantes familiares, etc.. Todos ellos excluidos de la protección social y ocupando segmentos de actividad de baja rentabilidad.

A lo anterior habría que recordar lo ya dicho sobre la reducción de la competencia laboral e interpersonal y el establecimiento por leyes y convenios de categorías laborales muy estratificadas -como los tramos de una escalera corregida- que suponen determinados créditos educativos para ingresar y para cambiar de categoría. Este fenómeno tiene especial destaque para algunas categorías de profesionales universitarios que lograron un nivel de remuneraciones fuertemente discontinuo en relación a las categorías de activos de menor educación. En ello intervinieron reglamentaciones precisas, estableciendo el monopolio para el desempeño de ciertas tareas y el poder social de un grupo que en el pasado jugó un papel de "mandarinato" <sup>15/</sup> en la sociedad uruguaya.

En la distribución de ingresos per cápita de los hogares la categoría con estudios post-secundarios -que es más amplia que la de profesionales universitarios- ubica a la mitad de sus miembros en el cuartil de más altos ingresos, mientras la categoría que le sigue, 2o. ciclo de secundaria, aporta poco más de la cuarta parte.

## 3. La devaluación económica de los estudios secundarios

En cuanto a la relación de categorías de estudios medios dos fenómenos son a destacar:

- i. Los estudios básicos de secundaria - que para la generación analizada fueron liceales- tienen una rentabilidad sólo ligeramente superior a la primaria completa. Las ocupaciones que se nutren de ex-liceales, como por ejemplo los escalafones inferiores del funcionariado público o los vendedores

**CUADRO I.6**

**PERFIL EDUCACIONAL DE LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA  
DE AMBOS SEXOS  
(2do. Semestre de 1988)**

Años aprobados	Montevideo		Interior Urbano	
	Total	20-24 Años	Total	20-24 Años
0 - 5	11.1	3.6	22.4	5.9
6 - 9	44.9	40.9	50.1	55.3
10 - 12	28.8	36.4	20.5	31.6
13 y Más	15.2	19.1	7.0	7.2
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo en base a la Encuesta Nacional de Hogares de la DGEyC, 1987.

**CUADRO I.7**

**POBLACION DE 25 A 39 AÑOS DE MONTEVIDEO POR NIVEL DE EDUCACION E  
INGRESO PER CAPITA DEL HOGAR  
(2do. Semestre de 1988)**

Cuartiles	Todos	Primaria	Primaria	Secund.	U.T.U.	U.T.U.	Secundaria	Post
		Incompleta	Completa	Básica	Básica	2do.Ciclo	2do. Ciclo	Secundaria
1o.	29.1	66.0	57.2	44.6	34.2	23.3	13.8	4.9
2o.	25.1	25.3	28.5	29.2	31.2	31.1	25.0	16.9
3o.	23.6	9.2	11.0	20.1	22.1	24.3	33.3	27.9
4o.	22.2	1.3	3.2	6.1	12.1	21.4	27.9	50.3
<b>Total</b>	<b>(2.992)(a)</b>	<b>(153)</b>	<b>(589)</b>	<b>(343)</b>	<b>(263)</b>	<b>(103)</b>	<b>(904)</b>	<b>(628)</b>
Nros.								
Absolutos								

Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, en base a datos de la Encuesta Nacional de Hogares de la DGEyC.

(a) El total incluye 9 casos sin instrucción.

Recuadro 2

Ingresos según categorías socio-ocupacionales  
(Montevideo, 2o. semestre de 1988)

GRUPOS	OCUPACIONES	INGRESOS A PRECIOS DE DIC.1988
1.	Propietarios y administradores superiores de establecimientos agropecuarios	320.700
2.	Propietarios comercio e industria y profesionales universitarios	190.580
3.	Propietarios de camiones y especialistas en transporte, etc.	135.868
4.	Miembros de las FFAA	114.925
5.	Obreros de industrias químicas, lácteas, curtiembres, gráficas, etc.	107.486
6.	Empleados de oficina, asistentes sociales, etc.	108.486
7.	Empleados de estaciones de servicio, garajes, etc.	83.531
8.	Obreros industrias cerámicas, frigoríficas, metalúrgicas, papel, vidrio, etc.	89.927
9.	Policías y empresas de vigilancia	96.707
10.	Carpinteros, lustradores, Joyeros, etc.	87.750
11.	Obreros confección, azúcar, bebidas, harina, etc.	84.950
12.	Docentes de todas las ramas de enseñanza	80.454
13.	Obreros de la construcción	71.454
14.	Vendedores de comercio	75.425
15.	Empleados en servicios, deportistas, etc.	77.780
16.	Obreros varios	74.907
17.	Vendedores ambulantes	60.351
18.	Servicio doméstico	44.815
19.	Trabajadores agropecuarios	64.897 <sup>16/</sup>

de comercio, registran ingresos inferiores a algunas ocupaciones manuales calificadas. Hoy día, los estudios básicos secundarios carecen de especificidad laboral y el mercado de empleo los ha descalificado al no considerarlos créditos suficientes para el acceso a ocupaciones generales de status medio.

ii. Los estudios técnicos -industriales, comerciales y agrarios- de la UTU confieren mayor rentabilidad que los 3 años liceales y el 2o. ciclo técnico es la tercera categoría superior en cuanto a distribución de ingresos. Estos datos expresan la nueva reordenación por

ingresos de las categorías ocupacionales: los trabajadores manuales de ciertas industrias vinculadas a exportación (química, lácteos, curtiembres, etc.) han registrado una interesante ganancia de posiciones y, por su parte, los artesanos en ciertas actividades, en las que el país perdió muchos efectivos con la emigración internacional, ahora reciben una remuneración mayor por habilidades que son hoy escasas. <sup>17/</sup>

El ordenamiento de las categorías educacionales según ingresos explica porque la demanda social por educación se ha trasladado en forma acelerada al 2o. ciclo de

enseñanza secundaria y a la universidad, tema que se apreciará en detalle en el punto siguiente de este capítulo.

Pero las relaciones entre educación e ingresos son permanentemente móviles, dependiendo de los cambios educativos y de los económico-sociales. Entre los primeros se destaca que la masificación de un nivel de educación y la menor exigencia académica para el ingreso y aprobación de los grados determina, en un lapso breve, la caída de la rentabilidad individual de los estudios de esa categoría.

Así, por ejemplo, la distribución de ingresos per cápita del hogar de montevideanos con ciclo básico de secundaria era mejor en el 2o. semestre de 1981: sólo el 30.8% caía en el cuartil más bajo de la distribución cuando en 1988 el porcentaje es del 44.6%.

**El incremento de los años de estudios de las nuevas generaciones, egresados de sistemas educativos que aumentan los años de escolaridad y simultáneamente bajan las exigencias académicas, se transforma en un fenómeno de "fuga hacia adelante".** Con más años de estudios y más títulos, los "hijos" apenas logran obtener puestos e ingresos similares a los de sus padres de más baja educación formal. La capacidad de aumentar la producción y la productividad de esos aparentemente mejores recursos humanos pasa a ser un fenómeno no verificable. En el caso de Uruguay la "fuga hacia adelante" de la educación secundaria y recientemente de la terciaria se enfrenta a la situación del desarrollo económico. El crecimiento del PIB de Uruguay entre 1975 y 1988 (a costo de factores en nuevos pesos de 1975) ha registrado una tasa acumulativa promedio anual de 1.58%, que por habitante fue de 0.96%, cifras que comparadas con el incremento de la escolarización secundaria y post-secundaria son sensiblemente inferiores. Al tener el país una tasa de crecimiento de su producto tan baja, la pirámide ocupacional -especialmente en las posiciones cercanas al vértice- se amplía de acuerdo a tasas inferiores al incremento de las calificaciones educativas que se supone son las necesarias para el reclutamiento de los cuadros medios y superiores. La obvia consecuencia es que

de una generación a otra se produce una devaluación de la rentabilidad de aquellos niveles de educación que se masifican.

A lo anterior hay que agregar que la estructura productiva del país y la remuneración que reciben los trabajadores de los distintos sectores económicos están en proceso de cambio.

El Estado ha perdido participación en el ingreso nacional y el capítulo de remuneraciones personales más aún. Paralelamente se está desarrollando un sector industrial exportador que apoyado en tecnología y competitividad está en condiciones de remunerar mejor al factor trabajo.

El tema que merecería un análisis en profundidad es el de la incongruencia entre tipo de formación educativa y el perfil de los nuevos puestos de trabajo. La estructura del sistema educativo secundario y superior fue concebida en los años 1950 cuando los mercados de trabajo en expansión y de mayor remuneración eran: el Estado, los servicios sociales y comunitarios, las finanzas y el comercio. Este no parece ser el caso actualmente, con lo que se estaría en presencia de una brecha entre tipo de formación educativa y perfil de la demanda del mercado de empleo en etapa de expansión.

#### **D. LOS CAMBIOS EN EL PERFIL EDUCATIVO DE LA POBLACION JOVEN Y ADULTA JOVEN**

##### **1. La significación de los cambios**

Como ya fuera indicado, entre 1963 y 1985, la población joven (15 a 24 años) pasa de contener a un poco más de un tercio de personas con estudios post-primarios a registrar dos tercios en ese nivel educativo. La población adulta joven (25-39 años) de menos de un cuarto pasa a tener más de la mitad de sus miembros con más de 6 años de educación.

El cambio reviste enorme significación en cuanto a la cultura social y es de un efecto potencial valioso en la calificación de los recursos humanos, a condición que exista

congruencia entre tipo de formación y necesidades del mercado de empleo.

El cambio educativo tiene significaciones no menores en relación a la democracia. Esta supone, para funcionar cabalmente, que los ciudadanos hayan recibido una formación cultural acorde con la complejidad de las decisiones que deben adoptar, que les permita comprender y decodificar los mensajes políticos o entender las opciones del desarrollo. Por último, supone que los ciudadanos hayan sido socializados en las normas y valores del sistema político democrático como para aceptar sus reglas e impulsar los cambios por los cauces normativos que el mismo considera como legítimos.

La formación educativa previa no asegura en todos los casos ni la racionalidad del comportamiento político ni la contención de las opciones violentas, como dan prueba la historia europea entre las dos guerras o la latinoamericana de la 2a. mitad del siglo XX. Ello no obsta para reconocer que una ciudadanía de un más alto nivel educativo está en mejores condiciones teóricas para asumir la democracia como un sistema de representación de intereses y de ideologías, que acuerdan en la negociación política una orientación viable y/o deseable del desarrollo de la sociedad.

Esa ciudadanía educada es, por otra parte, menos sensible a las "ilusiones" u ofertas imposibles por parte de líderes y partidos o al menos tendría mayor capacidad de sancionar a aquellos gobiernos o partidos cuya acción no fuera congruente con expectativas y promesas.

Para un país como Uruguay el cambio del perfil educativo del electorado tiene mucha significación. Basta recordar que la sociedad uruguaya estableció desde 1917 una opción "audaz" como fue la incorporación al electorado de los analfabetos <sup>18/</sup>.

El resultado fue altamente positivo en cuanto a participación social y compromiso de las grandes masas con el sistema democrático. De aquella primera experiencia a comienzos de siglo se llega a fines del mismo con un electorado muy estratificado

según niveles educativos y edades y con opciones, a veces polarizadas <sup>19/</sup>.

Si se comparan los niveles educativos de los jóvenes de 15 a 24 años de 1963 con sus iguales de 1984, el primer cambio a destacar y el más notable en la distribución de los estudios post-primarios es que la suma del 2o. ciclo de secundaria y de los estudios de nivel terciario pasó de comprender al 6.4% del total de la población de esa edad al 24.5% de los respectivos jóvenes de 1985. Ese porcentaje es aún mayor en el tramo de 20-24 años en el que por razones de edad todos sus miembros tuvieron la oportunidad de haber cumplido con la totalidad del ciclo básico de secundaria.

El que uno de cada cuatro jóvenes uruguayos tenga 10 y más años de educación constituye un cambio sociocultural con mucha potencialidad en el desarrollo económico y social del país. Es además un registro elevado en la comparación latinoamericana y considerable a escala mundial.

## 2. Los estudios técnicos medios

El segundo cambio es el incremento de la participación de los estudios básicos técnicos y comerciales en la composición educativa de la generación joven <sup>20/</sup>. De un modesto 6% de los efectivos en 1963 se pasó a un 15% en 1985. En esta tendencia deben haber operado factores educacionales y sociales.

Entre los primeros, cabe suponer que el incremento de los egresos primarios favoreció fundamentalmente a capas populares de la sociedad que -por su mayor vinculación al trabajo de tipo manual y por una conciencia más nítida del papel instrumental de la educación- optaron por los estudios técnicos medios. Debe haber influido, apoyando esa tendencia, la creación en 1976 del Ciclo Básico de la UTU que instrumentaba el acceso al trabajo técnico manual con 10 horas semanales de taller, y que, al mismo tiempo, probablemente fuera de menor nivel académico que el liceo en los rubros intelectuales.

CUADRO I.8

POBLACION DE 15 A 24 AÑOS Y DE 25 A 39 AÑOS DESAGREGADA POR NIVELES  
EDUCATIVOS POST-PRIMARIOS Y SEGUN REGIONES  
(1963 y 1985)

PAIS TOTAL	1963						1985						
	Edades	Total	Primaria	Secundaria 1er. ciclo (a)	UTU	Secundaria 2do. ciclo (b)	Univ-Mag Prof.	Total	Primaria	Secundaria 1er. ciclo (a)	UTU	Secundaria 2do. ciclo (b)	Univ-Mag Prof.
	15 a 24	100 (398391)	62.9	23.0	6.0	5.5	0.9	100 (456438)	32.6	26.7	15.0	16.2	8.3
	25 a 39	100 (576319)	77.0	11.4	2.9	3.3	3.5	100 (588256)	44.0	20.9	12.0	10.3	11.7
MONTEVIDEO	15 a 24	100 (177333)	50.9	28.9	7.1	9.5	1.2	100 (201629)	21.4	30.3	15.4	17.3	14.1
	25 a 39	100 (288236)	68.9	14.9	3.9	5.2	4.8	100 (265001)	31.9	22.6	13.4	12.5	18.1
INTERIOR URBANO	15 a 24	100 (145010)	64.0	6.3	6.6	3.1	1.2	100 (202121)	34.0	26.6	16.4	17.9	4.1
	25 a 39	100 (192185)	81.3	10.3	2.6	1.8	3.1	100 (257387)	48.1	21.8	12.3	9.6	7.2
INTERIOR RURAL	15 a 24	100 (76048)	89.6	6.3	2.1	6.3	0.5	100 (52688)	69.8	13.5	8.4	5.9	1.6
	25 a 39	100 (95898)	92.9	3.3	0.8	3.3	1.3	100 (65868)	76.9	10.3	5.2	3.2	3.5

Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, sobre datos de los Censos de Población y Vivienda de 1963 y 1985.

(a) Comprende de 1ero. a 4to. año de enseñanza secundaria.

(b) Comprende 4to. grado de secundaria a 3er. año de enseñanza superior.

CUADRO I.9

POBLACION DE 14-24 AÑOS Y DE 25-39 AÑOS POR NIVEL DE INSTRUCCION  
ALCANZADO Y SEGUN REGIONES  
(1984 y 1988)

Montevideo	Año 1984		Año 1988	
	14-24	25-39	14-24	25-39
Sin instrucción	0.4	0.6	0.3	0.3
Prim. incompleta	4.4	7.2	4.2	5.1
Prim. completa	16.2	24.4	12.9	19.7
Sec. básica	24.8	10.8	28.4	11.5
Sec. 2do. ciclo	29.5	26.4	30.2	30.2
UTU	15.3	12.3	12.4	12.2
Post-secundaria	9.4	18.4	11.7	21.0
Todos	100.0 (2543)	100.0 (2899)	100.0 (2429)	100.0 (2992)
Interior				
Sin instrucción	0.3	0.7	0.3	0.8
Prim. incompleta	7.5	16.8	6.4	12.2
Prim. completa	20.2	26.6	19.3	26.6
Sec. básica	28.7	13.5	29.5	14.6
Sec. 2do. ciclo	23.4	20.1	24.8	24.4
UTU	16.7	13.4	15.0	12.6
Post-secundaria	3.1	8.9	4.7	8.9
Todos	100.0 (2866)	100.0 (2942)	100.0 (3350)	100.0 (3730)

Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, sobre datos de la DGEyC, Encuesta Nacional de Hogares.

### Recuadro 3

#### La actividad de los jóvenes de 14 a 19 años

La tasa de participación laboral de los hombres jóvenes de Montevideo, de 14 a 19 años, ya era alta (41%) en el año 1973 pero en el período siguiente se incrementa aún más ubicándose a partir de 1980 entre el 45% y 50%. Por su parte, las mujeres jóvenes de la misma edad, que en 1973 registraban un 18% de económicamente activas, casi duplican su presencia en el mercado de trabajo situándola en los años 1980 en el orden del 30%.

Los activos se componen de: ocupados, 73% de los varones y 60% de las mujeres; desocupados propiamente dichos (DPD), alrededor del 15% de ambos sexos; buscadores de trabajo por primera vez (BTPV), 12% de los varones y duplican ese porcentaje en el caso de las mujeres (cifras del 2do. semestre de 1986). Mientras los BTPV, en casi dos terceras partes, son simultáneamente estudiantes, los DPD sólo en una cuarta parte continúan en el sistema educativo.

La tasa de actividad juvenil urbana de Uruguay (y más aún la específica de Montevideo) es alta en la comparación latinoamericana. Es superada por Brasil, que tiene tasas de escolarización a esas edades sensiblemente inferiores a la de Uruguay y sólo similar a la de Argentina.

La participación en la ocupación de los jóvenes del sexo masculino es directamente proporcional al nivel de ingresos de los hogares. Forman parte de la PEA el 59% de los jóvenes de hogares del cuartil inferior, el 48% del 2do. cuartil y el 30% de los cuartiles III y IV de la distribución de los ingresos. El comportamiento de las mujeres difiere por el papel que tienen en las actividades hogareñas de las familias de menores ingresos, pero aún así, en un registro más bajo, mantienen la tendencia anotada para los hombres <sup>21/</sup>.

Entre los factores sociales, cabe reiterar lo anteriormente dicho sobre el crecimiento considerable de las posiciones ocupacionales manuales y técnicas manuales, que en ciertos sectores de actividad son mejor remuneradas que las posiciones de "cuello blanco" de actividades administrativas. Tienen aún una posición más deteriorada, en cuanto a ingresos, los vendedores de comercio, que se nutren mayoritariamente con egresados y ex estudiantes liceales y se ubican por debajo de las distintas categorías obreras. Es bien sugestiva la posición número 12 en 19 categorías sociocupacionales que detentan los docentes de todas las ramas (véase Recuadro 2).

### 3. Los estudios secundarios básicos

El tercer cambio es, en verdad, la constatación de un no cambio. El primer ciclo de enseñanza secundaria -que la clasificación censal mantiene de 4 años de extensión- no tiene prácticamente incremento en el período intercensal conservando alrededor de una cuarta parte de los jóvenes. Un nivel educativo que la Ley No. 14.101 de 1973 concibió como de educación básica y obligatoria y con una extensión de 3 años post-primarios, suponiendo que se establecería un "nivel" y una "barrera" al término de la misma (como históricamente fue la primaria), y que en los hechos es una educación intermedia que relativamente pocos asumen como educación final. Con un 26.7% de los efectivos jóvenes este "primer ciclo censal" (que es un año más prolongado que el básico actual) comprende apenas 2 puntos más que la suma del 2do. ciclo de secundaria y los estudios superiores.

En la generación de 15 a 24 años de 1985 la estructura resultante por ciclos y años aprobados puede representarse en una figura romboidal. En la base y con un tercio de los efectivos figura la escuela primaria; en el medio y parte ancha del rombo figura ese primer ciclo de secundaria con una cuarta parte de los efectivos y a su lado la UTU como un sexto adicional; finalmente en la parte superior del rombo los estudios secundarios terminales y los de nivel terciario comprenden otra cuarta parte de los efectivos jóvenes.

#### 4. La distribución regional

En Montevideo, en 1985, los jóvenes de 15 a 24 años tenían un perfil educativo superior al promedio nacional. El menor porcentaje de estudios primarios como nivel terminal se compensa con puntos adicionales en el primer ciclo de secundaria, igual participación que en lo nacional de UTU y un 31.4% de jóvenes que se ubican entre el 2do. ciclo de secundaria y los estudios superiores. Esta categoría es la individualmente más importante. Su representación en el tramo de edad 20 a 24 años se aproxima ya al 40% de los efectivos.

El Interior urbano, como ya fuera dicho, registra un mayor porcentaje de estudios primarios y diez puntos menos que en Montevideo en cuanto a estudios post-secundarios, lo que es un resultado de la histórica desigualdad en la oferta de este nivel educativo.

En el caso de los jóvenes rurales -constreñidos en su participación educativa porque aún más de dos tercios tienen como nivel máximo los estudios primarios- el fenómeno llamativo es la importante participación de los estudios técnicos, que en el período intercensal considerado, cuadruplican su participación relativa, mientras que los estudios de 1er. ciclo de secundaria sólo la duplican.

Entre los jóvenes post-primarios los estudios técnicos comprenden al 19.6% de los montevideanos, al 24.8% de los jóvenes del Interior urbano y al 27.8% de los rurales. En la distribución juega, sin duda, la desigualdad de oferta pública y privada de enseñanza secundaria terminal y superior, pero en ella se denota una clara tendencia de los hogares rurales hacia los estudios medios de valor instrumental inmediato para el trabajo, lo que debiera ser considerado en las futuras ofertas de educación media para la población rural y de asentamientos humanos de pequeña escala.

#### 5. Los cambios en los niveles educativos con posterioridad al Censo de 1985

La Encuesta Nacional de Hogares, si bien es una muestra, tiene una confiabilidad muy

alta, apoyada en la aplicación mensual desde el año 1968, lo que permite estudiar los cambios en el perfil de la población ocurridos hasta 1988. La actualización resulta necesaria porque a partir de 1984 es notorio que se ha producido un crecimiento de las matrículas de enseñanza media y superior respecto a las del quinquenio anterior.

Entre el 2o. semestre de 1984 y el respectivo de 1988 en Montevideo entre los jóvenes (15 a 24 años) y los adultos jóvenes (25 a 39) continúa descendiendo el grupo de los sin primaria completa, que pasa a ser menos del 5% de todos los jóvenes capitalinos. Por su parte, la primaria completa -que aún en el Censo de 1985 comprendía a uno de cada seis jóvenes- comienza a decrecer en una tendencia a desaparecer como nivel (en 1988 ya era sólo el 12.9% entre los jóvenes), demostrando que el Ciclo Básico Unico ha logrado uno de sus grandes objetivos, que era transformar dos ciclos de enseñanza en una básica común para toda la población. Como enseñanza terminal ahora ya comprende al 28.4% de los capitalinos.

El Ciclo Básico Unico seguramente explica la disminución de las personas con formación técnica y comercial, ya que al desaparecer el ciclo básico que como forma independiente desarrollaba la UTU, las nuevas generaciones se trasladaron hacia la modalidad liceal.

El cambio más significativo es el incremento de la participación de los estudios posteriores al ciclo básico. En la generación montevideana comprendida entre 25 y 39 años los estudios de 2o. ciclo de secundaria y los superiores comprenden en 1988 al 51.2% de los integrantes de ese tramo de edad y exclusivamente los de 3er. nivel (universitarios y superiores no universitarios) comprenden a más de uno de cada cinco de los adultos jóvenes. Es interesante señalar que en 1963 con 10 y más años de escolaridad el porcentaje era de 6.6%.

La transformación es de enorme potencialidad en las distintas dimensiones sociales. Teóricamente implica una disponibilidad de recursos humanos con alta calificación educativa. También debe explicar la magnitud de las actividades expresivas

#### Recuadro 4

##### ¿Más años de instrucción es mayor progreso social?

Corresponde reflexionar sobre las alternativas del desarrollo educativo y los equívocos a los que puede conducir una lectura de las estadísticas según la cual el incremento en la población de años y ciclos de estudios medio y superior constituye necesariamente un indicador del desarrollo social y cultural de una nación.

Si, por ejemplo, el legislador en el año 1973 hubiera adoptado como criterios: hacer obligatoria la enseñanza preescolar a las edades 4 y 5 años; que las escuelas primarias atendieran a los niños en jornada completa y que al término de la enseñanza básica se orientara la continuación hacia la enseñanza técnica o a los distintos tipos de bachillerato diversificado. Si simultáneamente se hubiera acordado que para acceder a la enseñanza superior existieran mecanismos selectivos basados en el rendimiento y la capacidad de los alumnos<sup>22</sup>, y se hubiera dispuesto la asignación de recursos acordes con esta hipotética estrategia de desarrollo, los niveles educativos de la población joven serían hoy muy distintos a los vigentes.

Una lectura convencional hubiera llegado a la conclusión que la sociedad no habría avanzado porque los grados superiores del sistema educativo tendrían una baja representación en la población joven. Una lectura heterodoxa, por su parte, habría anotado la importancia en equidad social y en desarrollo de las capacidades de una educación inicial obligatoria. Igualmente señalaría la transformación cultural que podría haber significado doblar el número anual de horas de clases de primaria. Sustituir buena formación en la base por el incremento de años de educación de secundaria terminal y superior es una especie de "fuga hacia adelante", en la que el ciclo básico medio pasa a cumplir funciones de escuela primaria, la secundaria diversificada funciones de iniciación liceal, la universidad adquiere rasgos de colegio secundario, la enseñanza de postgrado asumiría los niveles de especialización de la universidad y así sucesivamente, en un curso infinito que no agrega ni equidad, ni mejor formación académica.

Sin duda, lo anterior no es más que una hipótesis de desarrollo educativo que, en el supuesto que se quisiera aplicar, provocaría profundas reacciones de los sectores sociales medios y de distintos y amplios sectores de opinión que han identificado "siempre más" educación de los niveles terminales de la secundaria y en la enseñanza terciaria y "libre acceso" a la universidad con la imagen de una sociedad democrática.

(teatro, pintura, cinearte, eventos culturales) que se dan en Montevideo en una escala muy por encima de ciudades de igual volumen de población.

Pero esta tendencia educativa también puede implicar múltiples contradicciones en el funcionamiento de la sociedad y de la educación.

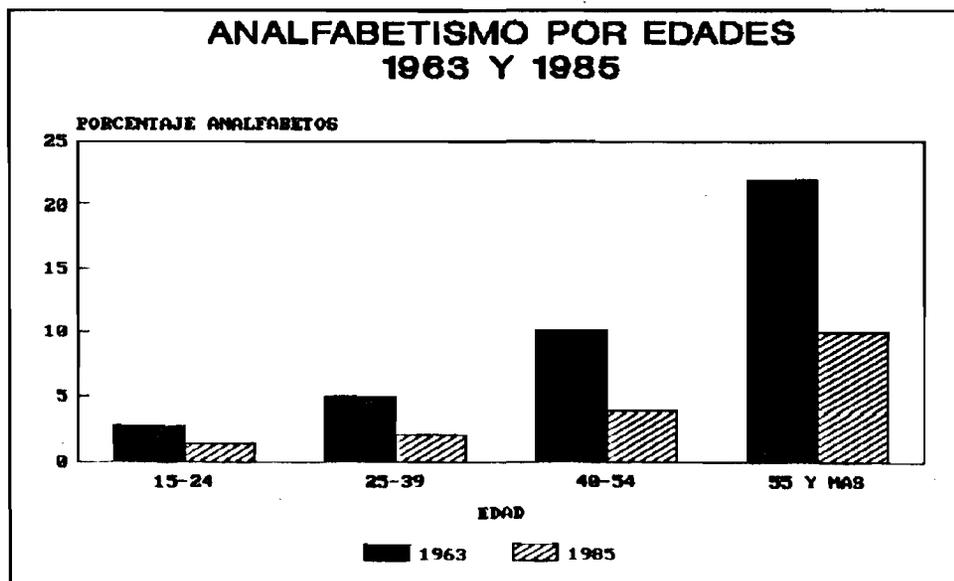
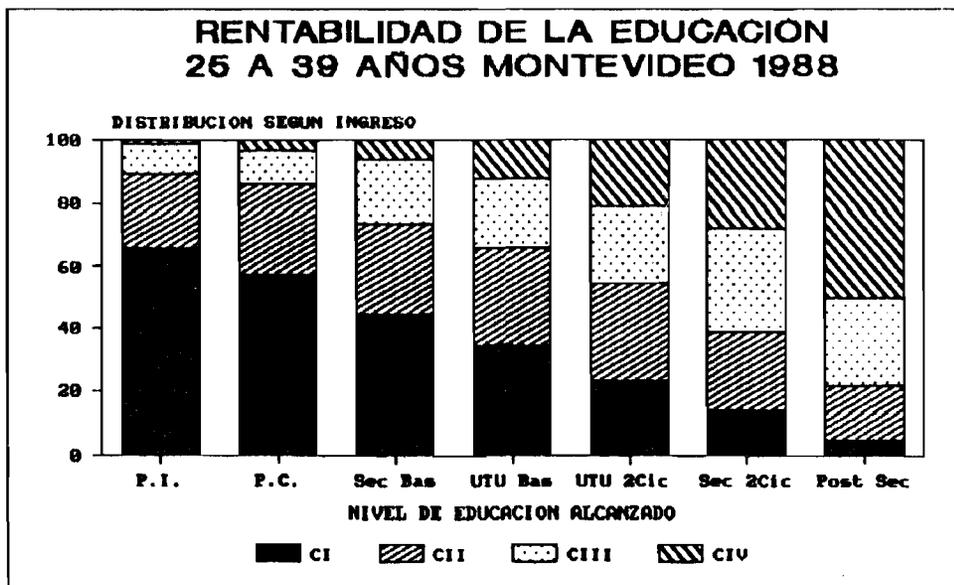
La primera es la de los grados y los conocimientos. Es sabido que una expansión acelerada de las matrículas de los niveles superiores se enfrenta al problema que los recursos docentes de alto nivel no pueden multiplicarse en pocos años porque no están disponibles, a la espera de ser contratados, y aún en el caso de que existiera una política de formación de los mismos, su implementación demandaría tiempo en años y tiempo para la creación de un determinado "espíritu académico".

La segunda es la de los recursos materiales y la calidad de los resultados. La educación superior -para ser tal- reclama ingentes recursos en inversiones, laboratorios, bibliotecas, etc., que de no programarse e implementarse anteriormente, la transforma en un "centro de atención de adolescencia prolongada" para citar frases europeas, en donde un numeroso conjunto de profesores -frecuentemente de reciente ejercicio profesional- dictan clases, en el estricto sentido de la palabra, a multitudes de estudiantes.

La tercera es la de la naturaleza de los estudios y la estructura del mercado de empleo y las oportunidades de movilidad social. De no mediar una tasa muy elevada de crecimiento económico que amplíe la estructura del empleo, una gran expansión en los mismos tipos de estudios generales o profesionales preexistentes, desembocaría en la formación de un sector inempleable o empleable a condición de aceptar menores remuneraciones o desempeñarse en ocupaciones no relacionadas con los estudios. El problema puede aún ser más grave si la estructura de las formaciones especializadas no se corresponde con la estructura de la oferta por parte de empresas y organismos públicos. Este tema se vuelve crítico cuando la estructura de la enseñanza supone temprana especialización profesional, carece de iniciativa para responder con nuevas carreras a las tendencias del mercado de empleo, transmuta las demandas de formación científica y cultural de los jóvenes en

obligación de incorporarse a carreras profesionales predeterminadas y de currícula rígida y genera como nuevas especializaciones

y carreras las que tienen casi como único mercado profesional al propio ámbito académico.





## CAPITULO II

### LA ESTRATIFICACION SOCIO CULTURAL Y SUS REPERCUSIONES

#### EN EL SISTEMA EDUCATIVO BASICO

##### A. INTRODUCCION

Toda sociedad genera alguna forma de estratificación social, incluso aquellas sociedades orientadas por una ideología o una ética igualitarias. La estratificación se liga funcionalmente a la diferenciación social, por eso en las sociedades más simples y de escasos conocimientos científicos y tecnológicos, y menor acumulación económica, etc, la igualdad entre sus miembros es evidentemente mayor. Inversamente, a mayor complejidad social los roles son más abundantes y divergentes y la sociedad se enfrenta al problema de cómo estimular y gratificar el desempeño de los roles más complejos.

Unido a la diferenciación se presenta el fenómeno de la apropiación de bienes, como el poder, el capital y la cultura que, para el nivel respectivo de cada sociedad, son siempre escasos. Esa apropiación puede provenir de ejercicios arbitrarios de poder o responder a las necesidades de la diferenciación social y en la mayoría de los casos a una combinación de ambos factores. Aún suponiendo una situación teórica en la que los bienes hubieran sido distribuidos de acuerdo a la especialización y performance en el desempeño de los roles, el grupo social que hubiera recibido una cuota más alta de dichos bienes trataría de defender su tenencia cuando ni su especialización ni su performance fueran ya positivas para el desarrollo de la sociedad y, en virtud de los lazos afectivos, la familia trataría de transmitir a su descendencia, en carácter de privilegios, lo que fueron gratificaciones adquiridas funcionalmente. En cualquier caso el goce que de los bienes culturales, del ingreso y del acceso al poder<sup>1/</sup> tiene una generación, permite brindar a sus hijos una formación cultural y educativa cualitativamente superior.

Por su parte, la reproducción biológica sexuada de los seres humanos aporta una especie de "lotería genética" en la cual la combinación de los paquetes genéticos de los ascendientes establece una distribución aleatoria de los rasgos físicos, emocionales e intelectuales de las nuevas criaturas en el infinito proceso de la naturaleza de producir seres diferentes. Así, aquellas condiciones de base genética que se ligan favorablemente con los aprendizajes y los logros académicos se encuentran distribuidas, en las nuevas generaciones, con independencia de las posiciones sociales de sus ascendientes<sup>2/</sup>.

Esos patrimonios biológicos tienen un rol potencial y su preservación y desarrollo dependen de las condiciones de la madre, en cuanto a gestación y parto, y de la atención en salud y alimentación de la pareja madre-niño.

Por eso las políticas sociales que han intentado preservar al máximo el patrimonio biológico de la especie y asegurar la mayor equidad posible al comienzo de cada generación, han actuado fundamentalmente en esta etapa.

Las condiciones biológicas constituyen sólo una de las bases del desarrollo de las capacidades de las personas y hasta el momento el debate continúa abierto sobre cuál es el peso de lo biológico y cuál es el peso de la socialización en la constitución de las capacidades personales. Con independencia de ese debate está probado el papel de la estimulación precoz y de la educación en la etapa preescolar y escolar (formal o informal) en el desarrollo de las capacidades, por el quantun de los aprendizajes que se adquieren en los primeros años de vida y en especial por la internalización de la estructura del lenguaje

-base del pensamiento- que se establece en dicho período.

El lenguaje -componente fundamental del capital cultural- está desigualmente distribuido en las familias. La mayor complejidad, el mayor número de conceptos y de palabras, el grado de abstracción de los enunciados, etc., son patrimonio de los grupos familiares de mayor cultura mientras que el lenguaje de los grupos familiares de menor educación formal se caracteriza por su simplicidad y su "pobreza" en las dimensiones antedichas. Más aún, toda estructura de poder social tiende a descalificar las formas de lenguaje popular, a considerarlas como sublenguaje ("patois" o "cocoliche") con independencia de su potencialidad de desarrollo o de la sabiduría que contengan. Lo que cuenta es que existe un lenguaje en permanente reelaboración que se corresponde con el saber erudito y científico, por lo que es el lenguaje socialmente dominante <sup>3/</sup>.

En la medida en que los sistemas educativos se encuentran próximos de la frontera del conocimiento y de la cultura, el proceso de socialización institucional constituye una forma eficaz de transmisión de los códigos de pensamiento de mayor validez social y de aproximación a dichos códigos de los niños provenientes de niveles culturales muy heterogéneos.

La educación institucionalizada no puede, en ningún caso, neutralizar la estratificación social y cultural de una sociedad, pero logra introducir elementos reequilibrantes en la medida en que se integra en un conjunto de políticas sociales de familia, de atención materno-infantil, de alimentación y salud para la infancia y que tiene tiempo -días y horas de "clases"-, condiciones materiales y recursos humanos para llevar a cabo esa tarea.

Por eso, en la evolución social de la postguerra de los países de Europa Occidental, el conjunto de políticas sociales y de educación básica fueron elegidas como el vector de más alta intervención de la sociedad para promover la equidad social, la formación de los recursos humanos y establecer condiciones de base cultural compatibles con el funcionamiento de la democracia.

Esas políticas no fueron aisladas sino que estuvieron intrínsecamente vinculadas con la modificación del patrón de ingresos tendiente a una mayor equidad y una menor dispersión entre los ingresos más altos y los más bajos <sup>3/</sup>.

## B. LA CONSTITUCION DE FAMILIA Y LA REPRODUCCION BIOLOGICA Y SOCIAL

### 1. Natalidad, Ilegitimidad y desprotección social

La institución legal del matrimonio, entre sus múltiples funciones sociales, cumple una de suma importancia que es la de incrementar la protección social de los menores.

La presencia del padre de familia implica generalmente un incremento de los ingresos disponibles, la transferencia a la mujer y los niños de prestaciones sociales (asignación familiar, seguro de enfermedad, etc.) que, en la legislación uruguaya, están restringidas a los asalariados cubiertos por la seguridad social. Implica, además, una cooperación entre los roles sexuales en el proceso de crianza y educación de los niños.

La evolución del país permitió pensar que la legislación de familia -incluyendo el divorcio como forma legal de la disolución del vínculo de pareja- y los cambios sociales extenderían progresivamente la institución matrimonial sustituyendo las uniones precarias y de hecho. Aldo B. Solari <sup>3/</sup> analizó cómo este tipo de uniones y los fenómenos de natalidad ilegítima o fuera de matrimonio eran más propios de la sociedad rural e implícitamente supuso que la progresiva urbanización de la población, el incremento de los niveles educativos y el incremento de la participación social femenina irían disminuyendo uniones y nacimientos fuera de la familia legal.

Sin embargo, el descenso de los nacimientos ilegítimos no fue tan amplio como lo esperado y en 1973 el 21% del total figuraban aún en esa condición. A partir de esa fecha comienza un incremento regular de la ilegitimidad en el total de nacimientos del

país comprendiendo en los años 1983 a 1986 al 26% de los mismos. En ese proceso, tanto Montevideo como el Interior, ven incrementados los registros de ilegitimidad, que entre 1977 y 1984 evolucionan del 21.3% al 23.8% y del 25.4% al 27.4%, respectivamente <sup>5/</sup>.

Las tasas de ilegitimidad son más elevadas entre las mujeres más jóvenes (menores de 24 años) que entre las mujeres de edades superiores; las primeras tienen un 32.7% de hijos no legítimos, mientras las segundas registran en sus nacimientos un 21.3%, lo que hace pensar que el fenómeno entre las jóvenes se asocia a relaciones sexuales ocasionales además de los casos de "matrimonios consensuales", que definirían los nacimientos ilegítimos de mujeres de distintas edades.

#### Recuadro 5

##### Nacimientos no legítimos

En 1984, en Montevideo, de los nacimientos en mutualistas, sanatorios y Hospital Militar (personas bajo protección social o con medios de pago de servicios privados) sólo el 9.5% fue ilegítimo, porcentaje que se elevaba al 57.6% de los nacidos en los hospitales del Ministerio de Salud Pública y en el Hospital de Clínicas, que atienden a sectores de la población no cubierta por seguridad social y de menores ingresos.

La no legitimidad en Montevideo tiene una elevada correlación con la escasa instrucción de las madres <sup>2/</sup>. Mientras las mujeres con educación hasta la primaria completa tuvieron en 1984 un 38% y en 1986 un 42% de sus hijos en situación no legítima; los porcentajes descienden al 16% y 17% para las que tenían estudios secundarios y medios y al 2.5% y 4.5% para las de educación superior en los dos años considerados.

Podría pensarse que estos fenómenos son similares a las tendencias europeas de incremento de la ilegitimidad. Estas últimas son el resultado de la parcial sustitución del matrimonio legal por una nueva forma de concubinato <sup>3/</sup> -especie de "matrimonio por

etapas", al que le corresponden todas las disposiciones de protección social- y de una más alta frecuencia de mujeres que asumen solas la maternidad. En ambos casos, las tendencias están asociadas a cambios culturales en las franjas sociales más educadas y partícipes de ingresos medios o altos y no a situaciones de marginación social de las mujeres.

El caso de Uruguay se acerca a esta última situación.

Un porcentaje desconocido de los niños nacidos en condición no legítima es reconocido por los padres. Lamentablemente la información estadística no permite seguir el ciclo de los niños que carecen de la protección de ambos padres, pero, como se verá en este mismo capítulo, los mayores rezagos se registran entre los niños de hogares cuyo jefe es "unido" o "soltero".

## 2. Los grupos sociales afectados por la mortalidad infantil

La información del cuadro II-1 permite apreciar la acción confluyente de tres variables en las condiciones de riesgo de la infancia: la instrucción de la madre, el carácter legal de la unión de los padres y la inclusión en la protección social que posibilita atención del embarazo, del parto y de la salud del niño en mutualistas.

Por su parte, estudios específicos sobre mortalidad infantil <sup>2/</sup> realizados para la CEPAL, muestran que en los primeros 12 meses de vida fallecían, en los años 1984 y 1986, el 22 y 21 por mil de los niños legítimos, frente al 61 y al 49 por mil de los no legítimos. Dentro de cada categoría de legitimidad la tasa de mortalidad descendía regularmente según la instrucción de la madre: entre los legítimos en 1986 se pasa del 34 por mil de los niños de madres con instrucción hasta primaria completa al 12 por mil de madres con educación superior y entre los no legítimos desde el 46 por mil de las madres de más baja instrucción hasta el 37 por mil de las madres con estudios medios.

La mortalidad infantil en Uruguay históricamente registró tasas muy elevadas,

CUADRO II.1

MONTEVIDEO: NACIMIENTOS, LEGITIMIDAD Y MORTALIDAD INFANTIL SEGUN NIVEL DE INSTRUCCION DE LA MADRE (1984 y 1986)

-----  
AÑO 1984

	Total	Secundaria		
		Primaria (e)	y Otros	Universidad
Total Nacimientos	21518	8854	10580	2084
% Nac. ilegítimos	23.8	38.2	16.0	2.5
% Nac. en HC-MSP(c)	30.1 (a)	51.4	18.6	2.8
TMI legítimos (d)	22.1 (b)	34.5	17.5	8.9
TMI ilegítimos	61.4 (b)	75.5	33.6	--
TMI nacidos HC-MSP	65.9 (b)	76.6	43.7	--
Legítimos	47.2 (b)	54.0	37.7	--
Ilegítimos	79.8 (b)	91.0	49.5	--

AÑO 1986

	Total	Secundaria		
		Primaria (e)	y Otros	Universidad
Total Nacimientos	22255	8119	11479	2657
% Nac. ilegítimos	24.8	42.4	17.0	4.5
% Nac. en HC-MSP(c)	27.1 (a)	52.2	16.0	2.3
TMI legítimos (d)	21.0 (b)	34.2	17.0	11.8
TMI ilegítimos	46.0 (b)	52.5	37.4	0.0
TMI nacidos HC-MSP	57.2 (b)	63.6	43.9	--
Legítimos	46.9 (b)	61.5	25.9	--
Ilegítimos	63.9 (b)	64.7	64.6	--

-----  
Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, sobre datos del MSP, División Estadística.

- (a) Se obtiene dividiendo el total de nacidos en HC-MSP entre el total de nacidos, exceptuando los que nacieron en su domicilio y los cubiertos por la DGSS.  
 (b) Las tasas están expresadas en miles.  
 (c) HC-MSP: Hospital de Clínicas-Ministerio de Salud Pública.  
 (d) TMI: Tasa de Mortalidad Infantil.  
 (e) Incluye "sin información".  
 (--) Hay menos de 10 nacimientos. No se calcula la TMI.

incongruentes con otros indicadores sociales y de salud, que se explican por la concentración del fenómeno en sectores sociales pobres, por la desprotección en el área materno infantil de los mismos y por la baja educación de ese sector de madres. En la tendencia a la baja de las tasas, que se inicia en la década de 1970, el factor de mayor incidencia fue el mejoramiento del nivel educativo de las madres. Pero aún en 1979 se registraba una tasa global de mortalidad infantil del 39.6 por mil y en 1984 aún permanecía en el 30 por mil. Bajo el Gobierno democrático se abate la mortalidad infantil hasta alcanzar el 20.9 por mil en 1988. Esto es producto de una conjunción de efectos sociales de las políticas macroeconómicas y resultados específicos de las políticas de atención primaria de salud y alimentación materno-infantil desarrolladas, en forma conjunta, por el Ministerio de Salud Pública (MSP) y el Instituto Nacional de Alimentación (INDA) <sup>10/</sup>.

En este decrecimiento cabe destacar dos fenómenos de extrema significación para comprender cómo se articulan las políticas económicas y sociales y sus efectos en la infancia. El primero fue el incremento en la ocupación. Entre los segundos semestres de 1984 y de 1988 la población ocupada nacional creció en 111.300 personas, lo que constituyó un record en relación a los registros históricos anteriores <sup>11/</sup>.

El segundo fue el aumento de la población cubierta por el seguro de enfermedad del Banco de Previsión Social. Entre diciembre de 1984 y la misma fecha en 1988 esa población se duplicó, pasando de 250.973 a 511.909 <sup>12/</sup>. Este importante cambio en el área de la protección de salud tuvo efectos indirectos en la prevención de la mortalidad infantil y en el mejoramiento en la atención a la madre y el niño. Este cambio lo demuestran las cifras de mayor cobertura de mutualistas en la atención de parto y la reducción de la mortalidad. En 1984 las mutualistas atendieron 15.041 nacimientos y en 1986 16.224, cifra que seguramente fue creciendo en los años siguientes dado que la población cubierta por los seguros de enfermedad era en diciembre de 1985 de 378.462 y se elevó a los 511.909 en el mismo mes de 1988. La mortalidad de los

nacidos en hospitales del Ministerio de Salud Pública y Hospital de Clínicas, en 1986 ya se redujo considerablemente y siguió descendiendo en años sucesivos. En el proceso influyeron seguramente los programas específicos, los mayores recursos de esos hospitales y la disminución en números absolutos de los partos que atendieron <sup>13/</sup>.

### 3. La distribución de los niños según ingreso de los hogares

La información regular de la Encuesta Nacional de Hogares de la DGEyC permite establecer el ingreso total del hogar, calcular el ingreso disponible per cápita (considerando que los menores de 14 años consumen el equivalente a la mitad de un adulto) y ordenar los hogares desde los ingresos más bajos hasta los más altos.

A partir de ese ordenamiento se establece el número de niños y jóvenes de 6 a 19 años -edades de más frecuente asistencia al sistema educativo- según ingreso de sus respectivos hogares para conocer los eventuales problemas sociales de la población en edad de asistir, que de una u otra forma han de incidir en los logros y dificultades educativas.

Si bien no existen estudios específicos disponibles a nivel nacional sobre las tasas de fecundidad según ingresos y educación de las familias, diversos indicadores provenientes de las encuestas nacionales de hogares y la información contenida en Las necesidades básicas en el Uruguay <sup>14/</sup>, permiten señalar que la tasa de fecundidad es mayor entre las mujeres en edad fértil de más baja educación y/o integrantes de hogares de más bajos ingresos.

Las políticas sociales dirigidas a apoyar el esfuerzo de las familias en la reproducción de la población tienen escaso desarrollo en Uruguay. No hay transferencias a mujeres o parejas con hijos que tengan condiciones de no ocupados, trabajadores independientes, o en ocupaciones asalariadas que no aportan al Banco de Previsión Social. Las prestaciones por hogar constituido y asignaciones familiares para los incluidos en

**la seguridad social constituyen un aporte mínimo en relación a los consumos y gastos que demandan la crianza y desarrollo de los niños y adolescentes.**

**Por estas razones los hogares con niños ven descender el ingreso disponible y en muchos casos tener hijos es empobrecerse, por lo que no es extraño que los niños figuren con mayor representación en los hogares de bajos ingresos.**

Tanto en Montevideo como en el Interior urbano la distribución de los hogares por ingresos según tengan o no niños muestra que, entre los primeros casi un hogar de cada seis cae en el decil de más bajos ingresos, mientras que entre los constituídos sólo por adultos esa definida condición de pobreza comprende a uno de cada veinte. En el primer cuartil de la distribución de ingresos cae un tercio de los hogares con niños frente a un sexto en el mismo cuartil de los hogares sin niños. En el otro extremo de la escala mientras sólo un 17% de los hogares con niños, de ambas regiones, logran acceder al cuartil superior de la distribución de los ingresos ese porcentaje se eleva a más del 30% para los que no tienen niños.

En la explicación de esta desigualdad intervienen distintos factores, entre los cuales se pueden citar:

- a) Los hogares de personas adultas mayores o de tercera edad que han realizado la acumulación doméstica (vivienda propia, por ejemplo) y con hijos ya independizados tienen mayores ingresos disponibles por persona.
- b) Los hogares de activos jóvenes y adultos jóvenes sean unipersonales o de parejas sin hijos, disfrutan de los ingresos del trabajo sin las cargas de dependencia por lo que el respectivo per cápita asciende.

Estas últimas situaciones sugieren que las políticas de remuneraciones al trabajo asalariado y el conjunto de políticas sociales tienen un fuerte sesgo antinatalista y antifamilista. Si las remuneraciones salariales son casi las mismas para los que constituyeron familia y para los que además tienen hijos que para los que permanecen solos, si las políticas sociales no hacen transferencias financieras a

los hogares con hijos cuando no están incluidos en las categorías protegidas por el Banco de Previsión Social, la sociedad -a través de las leyes- indica a la población que su reproducción biológica, la reposición de su fuerza de trabajo, es un costo del que tendrán que hacerse cargo los padres, y entre los más pobres frecuentemente sólo la madre.

Ante señales tan inequívocas no es extraño que las estrategias de una parte de la población en edad de reproducción pasen por no constituir familia, y en el caso de los hombres de condición popular por no asumir la responsabilidad de los embarazos de sus compañeras.

Si bien la tendencia al control de la natalidad se inicia en Uruguay a comienzos del siglo, es de anotar que en los últimos 25 años sobre la misma han incidido la reducción creciente de las transferencias de ingresos a las familias, el incremento de la tasa de actividad de las mujeres en edad fértil y una escasa oferta de servicios materno-infantiles y preescolares.

Los sectores sociales medios, conscientes que el peso de la reproducción de la población está a cargo de las familias y no de la sociedad, asumen estrategias que les posibilitan no caer en sus patrones de consumo: una es la reducción de la natalidad; la otra es diferirla a edades más altas de la pareja para poder invertir previamente en formación, vivienda, equipamiento hogareño y carreras laborales. De esta forma, el posterior nacimiento de los hijos no provocaría una caída en los ingresos disponibles.

**El resultado de ambos fenómenos es que un quinto de niños y jóvenes de 6 a 19 años vive en hogares pobres con ingresos que los ubican en el decil primero de la escala y que otro quinto se encuentra entre los límites 10 y 25% con ingresos muy cercanos a la condición de pobreza <sup>15/</sup>.**

La restricción de la natalidad en los hogares de ingresos más elevados es más fuerte en Montevideo que en el Interior urbano, pero la tendencia de la participación femenina en el mercado de empleo que registra esta última región, permite suponer

una aproximación futura de las tasas de ambas.

#### Recuadro 6

##### Reproducción biológica y cultural

La consecuencia de este comportamiento reproductivo, estratificado por ingresos y también por educación, es que la reproducción de la población está a cargo fundamentalmente de los hogares de menor "capital" social y cultural. Los niños no representan la distribución de los bienes sociales y simbólicos de las generaciones adultas, sino que en cada nueva generación hay una participación mucho más fuerte de los hogares que tienen las condiciones menos favorables para desarrollar biológica e intelectualmente a la infancia.

Este fenómeno de reproducción biológica estratificada plantea a la educación básica un complejo problema. Los esfuerzos realizados por la sociedad en la formación educativa de las actuales generaciones de adultos en edad fértil y la asignación que realizó a ciertas categorías sociales, en cuanto a cantidad y calidad de bienes materiales y culturales, no se traduce ni se reproduce en la misma proporción en las actuales generaciones de niños y jóvenes en condición de ser educandos. Por el contrario, en los escolares actuales un porcentaje muy elevado careció de adecuada atención a su desarrollo biológico y del estímulo precoz y de socialización familiar que se requiere como condición previa de la acción escolar.

Ante cada nueva generación el sistema educativo básico tiene que realizar el esfuerzo de "aculturación" y de transformación intelectual de un segmento de pobreza material y cultural de la infancia que está sobrerrepresentada en relación al porcentaje de hogares pobres en la sociedad.

El tema, que será considerado a lo largo del texto, introduce dos consideraciones:

a) El origen en la estructura social de las tasas de repetición, no aprendizajes y

excesivo número de años necesarios para aprobar el ciclo escolar, lo que un análisis economicista consideraría como "ineficiencias" propias del sistema educativo;

b) la importancia del papel de la escuela en la transformación cultural de los niños pobres y en su futura movilidad social, y por ende en la creación de las bases de la democracia.

#### 4. Los niños según necesidades básicas de los hogares

Los hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) tienen más niños (0 a 13 años inclusive) que aquéllos con Necesidades Básicas Satisfechas (NBS). En Montevideo los primeros tienen 1.6 niños y los segundos 0.6 por hogar. El análisis de cada uno de los 62 barrios o áreas geográficas de la capital muestra que frente a un promedio de NBI del 14.6% de la totalidad de los hogares de Montevideo, las variaciones cubren una gama desde el 2.1% en Punta Carretas hasta el 46.9% en Casavalle y mientras el primer barrio tiene un promedio de 0.6 niños por hogar (1.5 en hogares con NBI y 0.6 en hogares con NBS), en Casavalle el promedio de niños por hogar sube a 1.3, que se desglosa en 2.0 niños en hogares con NBI y 0.8 niños en hogares con NBS. Por su parte, los Departamentos del Interior se ordenan de la misma forma. Así, mientras Colonia tiene 19.9% de hogares con NBI y promedios de niños de 1.5 en estos hogares y de 0.9 en hogares con NBS, Tacuarembó registra 37.4% de hogares con NBI, 1.6 de niños en este tipo de hogares y 0.8 en hogares con NBS.

La insatisfacción de ciertas necesidades consideradas básicas afectan la capacidad escolar de los niños, en especial la salud (frecuentes diarreas por agua contaminada, enfermedades del aparato respiratorio asociadas a enfriamientos por precariedad de la vivienda, etc.) y la capacidad de atención en la ejecución de tareas escolares a domicilio (en virtud del hacinamiento) y seguramente esas condiciones son origen de una menor capacidad de concentración en la escuela. Las otras insatisfacciones están más directamente ligadas a bajos ingresos y con ese rótulo serán consideradas para explicar el deficiente rendimiento escolar.

**CUADRO II.2**

**DISTRIBUCION DE LA POBLACION DE 6 A 19 AÑOS SEGUN INGRESO PER  
CAPITA DE LOS HOGARES  
(2do. Semestre de 1988)**

Región	Total Números Absolutos	1er. Decil	10-25%	2do. Cuartil	3er. Cuartil	4to. Cuartil
Montevideo	(3391)	21.7	21.1	26.0	17.7	13.6
Interior Urbano	(5158)	20.7	20.7	19.9	25.9	12.9

Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, en base a datos de DGEyC, Encuesta Nacional de Hogares.

**CUADRO II.3**

**MONTEVIDEO E INTERIOR URBANO: DISTRIBUCION DE LOS HOGARES  
CON NIÑOS (a) Y SIN NIÑOS SEGUN INGRESO PER CAPITA  
POR ADULTO EQUIVALENTE  
(2do. Semestre de 1988)**

Ingreso	Montevideo		Interior Urbano	
	Hogares con niños	sin niños	Hogares con niños	sin niños
1 Decil	17.6	5.4	16.1	4.9
10 AL 25%	19.5	12.1	18.5	11.9
Cuartil 2	25.7	24.7	26.7	23.7
Cuartil 3	20.6	27.8	21.8	28.0
Cuartil 4	16.7	30.1	17.0	31.4
Total	100	100	100	100
Nros. Absolutos	1840	2924	2670	3189

Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, sobre datos de la DGEyC, Encuesta Nacional de Hogares.

(a) Niños de 0 a 13 años inclusive.

**Recuadro 7**  
**Los indicadores de necesidades básicas insatisfechas**

El mapa de Las necesidades básicas en el Uruguay aporta otro tipo de comprobación de este fenómeno. Con la información del Censo de 1985 se clasificaron los hogares según satisfagan o no las necesidades básicas.

Se utilizan como indicadores de insatisfacción:

1. **Vivienda con paredes, pisos y techos de material precario o insalubre; vivienda de inquilinato según relacionamiento de hogares y baños.**
2. **Hacinamiento, definido por más de dos personas por habitación; incluyendo todas menos baño y cocina.**
3. **Hogares sin abastecimiento de agua potable por cañería o a determinada distancia de la vivienda.**
4. **Hogares sin servicio sanitario o sin sistema de evacuación o con servicio sanitario compartido con un número considerable de otros hogares y sin descarga de agua.**
5. **Hogares con presencia de niños de 6 a 13 años que no asisten a la escuela o que dejaron de asistir sin terminar la escuela primaria.**
6. **Hogares de jefes de muy bajos niveles educativos en relación a su grupo de edad y que tienen una carga de más de 3 personas por cada miembro con ocupación e ingresos <sup>16/</sup>.**

**C. LAS REPERCUSIONES DE LA ESTRATIFICACION SOCIAL EN LOS LOGROS ESCOLARES**

**1. Matriculación según regiones y estratos sociales**

La matriculación en la educación es prácticamente universal para los niños de 6 hasta 12 años inclusive, con independencia del estrato de ingresos al que pertenecen sus hogares. A partir de los 13 años se produce un desgranamiento en el que influyen factores vinculados a:

a) Nivel de ingresos de los hogares: la incorporación a edades tempranas al mercado de trabajo, la atención de las tareas domésticas, o de reproducción social, por parte de las mujeres, la imposibilidad de financiar los gastos de vestimenta, útiles y desplazamiento de los educandos; etc.

b) Oferta de servicios: la casi ausencia de establecimientos rurales post-primarios, la no presencia de cursos del bachillerato diversificado en pequeños centros urbanos del Interior y, para la casi totalidad de las capitales departamentales, el hecho que la oferta post-secundaria esté limitada a los institutos del profesorado.

c) Competencia entre trabajo y estudios: ¿los estudios regulares aportan conocimientos más útiles y económicamente más valiosos que los que se obtienen en el trabajo?.

d) Individuales: capacidad, interés por los estudios y comportamientos compatibles con la disciplina académica.

El abandono del sistema educativo se ordena en torno a dos grandes ejes:

- Regional - En las edades 13 y 14 años el Interior Urbano registra tasas de no matriculación del orden del 10% que casi duplican las montevideanas. Luego de producida la primera exclusión, en las edades 15 y 16 años, que corresponden aproximadamente con la terminación del

ciclo básico, las tasas de no matriculación de Montevideo son del orden del 20% frente a casi el 30% en el Interior. A los 17 años la no matriculación es casi igual entre ambas zonas (alrededor del 40%) y en las dos edades siguientes -normales de ingreso a la educación superior-se vuelven a distanciar. A la edad de 19 años declaran no asistir el 44% de los jóvenes montevideanos, frente al 75% de los residentes en el Interior urbano.

- **Ingresos del hogar.** Hay un ordenamiento casi regular entre continuación de estudios e ingresos de los hogares. Los hogares del primer decil de Montevideo tiene fuera del sistema al 21% de sus miembros a la edad 14 años. Ese porcentaje lo registra el tramo de hogares que se ubica entre el 10 y el 25% de la distribución de ingresos a la edad 15 años, el 2do. cuartil a la edad 16 años y el 4to. cuartil a los 19. En otros términos, **mientras un joven de cada cinco de los hogares más pobres deja de asistir a los 14 años esa misma proporción de abandonos la experimentan los jóvenes de mejores ingresos recién a los 19 años.**

En las edades 13-14 años los no matriculados de Montevideo <sup>12/</sup> son originarios casi exclusivamente de hogares del 1er. decil. En las edades 15-16 años la no matriculación comprende a un tercio del 1er. decil y se proyecta al 2do. cuartil que tiene fuera de la educación al 20% de sus jóvenes, mientras continúan aún en el sistema educativo la casi totalidad de los jóvenes de los dos cuartiles de ingresos superiores. Finalmente, a partir de los 17 años todas las categorías de ingreso aportan a la no matriculación, pero mientras el 4to. cuartil tiene afuera de la educación a 2 de cada 10 de sus jóvenes, el 2do. cuartil más de 4 de cada 10 y el 1er. decil a 7 de cada 10.

El Cuadro II-5 agrega al análisis ya realizado sugerencias sobre cuáles podrían ser las duraciones reales de los ciclos de enseñanza dado que existen "escalones" de retiro de la educación que se "cortan" seguramente más por patrones de ingreso al trabajo y estrategias familiares que por la duración en años de los ciclos escolares. También plantea la interrogante de si el ciclo básico post-primario puede ser de idéntico

contenido para toda la población, cuando por razones sociales los educandos de distinto rango de ingresos de los hogares se retiran de la educación para pasar a la vida activa a edades muy diferentes, requiriendo por tanto instrumentos educativos de muy diferentes tipo.

## 2. Las necesidades sociales de educación preescolar

La Encuesta Nacional de Hogares interroga sobre la asistencia a establecimientos preescolares de los niños y sobre su carácter gratuito o pago. La información no permite por tanto distinguir la atención según sea pública o privada y menos aún tener indicios sobre organización y calidad de los centros preescolares.

Las familias urbanas del país y en especial las de Montevideo están enfrentadas a un grave problema. Como ya fue analizado, la incorporación de las mujeres a la ocupación registró una elevadísima tasa de crecimiento en los últimos 25 años y ese proceso incorporó a las mujeres entre 25 y 49 años -tramo en el que se concentran las madres de niños en edad preescolar- y también a las jóvenes que podrían, eventualmente, sustituirlas en la atención hogareña de los niños en esa edad.

Paralelamente, la población cubierta por los servicios públicos si bien creció (en el período 1975-1989 los índices de crecimiento fueron: país, 170; Interior, 190; Montevideo, 146 y considerando al año 1984 como base 100, los índices son: 114, 124 y 100 respectivamente), los volúmenes son muy reducidos en relación a la necesidades sociales. Se llega al final de la década con una matrícula total -clases jardineras y jardines de infantes- de 46.789 niños, de los cuales 29.098 en ciudades del Interior y tan solo 17.691 en Montevideo.

Para cuantificar la demanda potencial basta señalar que el Censo de 1985 registra como niños urbanos (no se considera a los rurales por las dificultades físicas existentes de desplazamiento de los niños más pequeños) a volúmenes de 45.000 niños, aproximadamente, en cada edad individual.

Las cifras son elocuentes: la atención pública cubre apenas el equivalente al 45% de la población de 4 y 5 años de Montevideo y una situación mejor se registra en el Interior urbano en que la medida teórica de cobertura elegida da el 55%.

#### CUADRO II.4

##### POBLACION DE 2 A 5 AÑOS EN CENTROS URBANOS

AÑO 1985

Edad	Total	Interior	
		Montevideo	Urbano
2 Años	45.547	19.350	26.197
3 Años	46.391	19.901	26.490
4 Años	45.675	19.580	26.095
5 Años	46.234	19.818	26.416

Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, sobre datos del Censo de 1985.

Mientras tanto las familias montevidéas declaran como asistentes a algún centro preescolar al 68% de los niños de 4 y 5 años y al 48% de los niños de 2 a 5 años.

Una enorme distancia media entre la necesidad social de atención preescolar y la oferta de servicios públicos.

La concepción y organización de la educación primaria en Uruguay son aún tributarias de las ideas del siglo XIX que consideraban como separadas una etapa de la niñez en el ámbito de la familia, de otra de niños de mayor edad -también más incorporados a la racionalidad- que deberían ser socializados en la escuela.

A pesar que la literatura especializada y la experiencia de escuelas maternas en los países desarrollados han demostrado la enorme importancia de los procesos de socialización y educación en la etapa preescolar, así como sus efectos en el desarrollo de las futuras capacidades del niño -y por ende de su rendimiento escolar-y a

pesar que la participación de las mujeres en la ocupación hacen imperiosos los servicios preescolares para las familias, la sociedad uruguaya y sus autoridades continúan sin demandar por las vías políticas e implementar por la vía administrativa, un vigoroso programa público preescolar.

La oferta de servicios educativos públicos se expande hacia las edades más altas y no hacia las más bajas. En 1985, la educación secundaria pública, por ejemplo, atendía a 132.214 estudiantes y en 1989 -sin contar la matrícula en el Ciclo Básico Unico que se dicta en locales de UTU- llegó a 161.419, lo que implicó dar servicios a más de 35 mil estudiantes adicionales. En el mismo período la educación preescolar pública evolucionó de 41.073 a 46.789 matrículas, con lo que incorporó a 5.718 niños.

La comparación es aún más elocuente con las cifras de matriculación universitaria. El IV Censo General de Estudiantes Universitarios (1988) <sup>18/</sup> informa que la población estudiante -que se consideraba tal porque acudió a registrarse- de la Universidad de la República era en 1974 de 26.220 personas y que en 1988 ascendió a 61.428, lo que implica un índice de crecimiento de 234. Paralelamente, la totalidad de la oferta preprimaria pública nacional entre 1975 y 1988 registró un índice de crecimiento de 156.

En el año 1988 la oferta pública y gratuita de servicios educativos a cargo del Estado ofrecía una increíble paradoja tanto desde el punto de vista de la distribución de los ingresos sociales, de la equidad, de la racionalidad de una organización educativa como desde el sentido común: en todo el país financiaba 42.984 plazas para preescolares y 61.428 para universitarios. A la comparación de volúmenes de población cabe agregar que el costo por estudiante universitario es normalmente muy superior al del preescolar.

Los organismos públicos responden a las demandas que provienen del flujo de los estudiantes y no a una demanda social que no tiene expresión en el servicio, porque la población no cubierta no incide como presión interna y, desde el punto de vista nacional, el poder social de las familias necesitadas de

**CUADRO II.5**

**MONTEVIDEO E INTERIOR URBANO: PROPORCION DE NO ASISTENTES A LA  
EDUCACION EN LOS JOVENES DE 13 A 19 AÑOS POR INGRESO  
DEL HOGAR (a), REGION Y GRUPO DE EDAD  
(2do. Semestre de 1988)**

Ingreso		Proporción no asistentes			Número total de individuos		
		13-14	15-16	17-19	13-14	15-16	17-19
1er. Decil	Montevideo	20.0	35.6	67.2	110	90	122
	Int.Urbano	21.0	45.7	68.5	157	162	162
10-25%	Montevideo	3.3	23.5	54.8	90	102	168
	Int.Urbano	9.8	34.6	68.6	143	159	220
2o. Cuartil	Montevideo	0.8	21.0	44.0	122	119	216
	Int.Urbano	7.9	26.5	60.5	190	189	286
3er. Cuartil	Montevideo	0.0	4.2	26.1	79	71	119
	Int.Urbano	8.3	16.5	52.8	144	133	214
4o. Cuartil	Montevideo	0.0	0.0	18.7	45	50	91
	Int.Urbano	0.0	9.2	38.0	97	76	129
Total	Montevideo	5.8	19.4	44.3	446	432	716
	Int.Urbano	10.1	28.9	59.1	731	719	1011

Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, sobre datos de la DGEyC, Encuesta Nacional de Hogares.

(a) Ingreso per cápita por adulto equivalente.

servicios preescolares -o sea capacidad de hacerse oír por las instancias políticas democráticas-es muy escaso.

### 3. La educación preescolar según ingresos y educación del jefe de hogar.

Como la reproducción de la población está a cargo fundamentalmente de los hogares de más bajos ingresos, los niños de 2 a 5 años de Montevideo provienen en un 24% del 1er. Decil de la distribución de ingresos, otro 20% es aportado por los hogares que se encuentran entre el 10 y el 25% de la escala y finalmente un 22% proviene del 2do. cuartil, lo que implica que dos tercios de los niños de esa edad son criados en los hogares que están en la mitad inferior de la escala de ingresos, mientras que los cuartiles 3ero. y 4to. aportan un 17% cada uno.

Los que están en el 1er. decil tienen bajo asistencia al 29% de los niños de 2 a 5 años y casi al 50% de los de edad 4-5 años frente al 81% y 96%, respectivamente, de los niños de hogares del cuartil de más altos ingresos; los otros rangos intermedios de la distribución se ordenan con mayor asistencia en proporción a más altos ingresos. Cabe señalar que el tramo 10% a 25% de los ingresos tiene una asistencia menor a la tendencia esperada por razones aún desconocidas. El ordenamiento por educación del jefe del hogar es muy similar: asiste el 31% de los niños de 2 a 5 años y la mitad de los de 4-5 años de hogares cuyo jefe tiene primaria incompleta frente al 78% y 92% de aquéllos cuyos jefes tienen 13 y más años de educación.

La atención preescolar es una necesidad social y cultural de todos los hogares, en especial de los más pobres y de menor instrucción.

Las familias de Montevideo de diferentes ingresos y educación tienen una predisposición similar a enviar a sus hijos a la preescolar, pero la barrera a sus aspiraciones de atención y de educación de los niños se encuentra en la escasez de oferta gratuita. Sobre el total de niños de 2 a 5 años el porcentaje que asiste a la preescolar de carácter gratuito es más o menos igual en todas las categorías de

ingresos con la excepción de la más favorecida: casi el 22% de los niños de hogares del decil más pobre, frente al 20% de los niños del 3er. cuartil, porcentaje que desciende a alrededor del 9% entre los niños de hogares del 4to. cuartil, que por opción cultural y social se concentran en la educación paga. A esta última acuden menos del 8% de los niños de hogares pobres frente al 72% de los del cuartil de más altos ingresos.

Las cifras del cuadro respectivo y el comentario anterior permiten concluir que los hogares del cuartil de más bajos ingresos "agotan" las posibilidades que le ofrecen los servicios gratuitos. Por otra parte, como no tienen capacidad de pago, sólo en una pequeña proporción pueden aumentar esa cota, en tanto que, desde el 2do. cuartil y en forma ascendente hacia los de mayores ingresos, la tasa de asistencia se incrementa porque los hogares pueden financiar servicios pagos; así se llega al cuartil de mejores ingresos que, por razones de búsqueda de calidad o de status, desestima la oferta gratuita para concentrarse en los servicios pagos.

La asistencia preescolar se asocia a los ingresos de los hogares y no a la educación de los jefes. No es que en virtud de una escasa educación éstos no visualicen su importancia en el desarrollo de los niños. Si se observan las columnas respectivas del cuadro II.6 se aprecia que la barrera no es la ignorancia de los jefes de hogar, sino su falta de medios económicos que les impiden compensar la ausencia de oferta pública y gratuita.

Resulta prácticamente imposible calificar la educación que los hogares pagan. El Estado no tiene control y supervisión preceptiva de la preescolar. Más aún, la información sobre los centros y establecimientos que la imparten sólo comprende a aquellos institutos privados que por estar reconocidos por el CODICEN, a nivel primario o secundario, suministran estadísticas sobre la matriculación preescolar que detentan y a aquellos otros que, voluntariamente, se inscriben ante las autoridades públicas (13.288 niños en Montevideo y 5620 en el Interior, en el año 1989). Como es sabido, ante la demanda social, se ha generado una oferta privada de

servicios de las más variadas condiciones, comprendiendo desde centros con educadores especializados hasta soluciones "ad-hoc" en que una persona se hace cargo de la "vigilancia" o cuidado de niños en su propio hogar durante un cierto número de horas.

#### Recuadro 8

##### La demanda social de educación

En todos los países la demanda social de educación, traducida en capacidad de reivindicación, converge hacia la educación secundaria y superior. Como lo señaló hace ya muchos años Antonio Miguel Grompone, las clases medias constituyen el sector de la sociedad de mayor incidencia en el modelo de desarrollo de la educación. Como ellas, desde momentos tempranos de la evolución de la sociedad, logran incorporar a sus hijos en la educación preescolar y primaria, sus demandas se concentran en la aspiración de apertura de la educación secundaria y universitaria<sup>12</sup>. La fragmentación de intereses y aspiraciones educativas con los sectores populares -luego de conseguida la universalización de la primaria y obtenidos servicios públicos y privados de educación preescolar para sus niños- deja a estos últimos muy inermes para estructurar reivindicaciones sobre servicios educativos<sup>13</sup>.

En el caso de la educación preescolar en Uruguay, históricamente el papel del sector público fue muy limitado. Su desarrollo quedó ligado al comportamiento cultural de grupos sociales medios y superiores -dentro de los cuales seguramente predominaban los de más alto nivel educativo- y de alguna forma la asistencia preescolar fue visualizada como una opción, que realizaban ciertas familias, discrepante del patrón dominante de socialización de los más pequeños en el ámbito familiar.

Esa tradición debe continuar pesando en la mentalidad colectiva. Esto explicaría la limitada atención por parte de los distintos sectores sociales al tema de la universalización de la enseñanza preescolar, a partir de los 3 años, tal como es la tendencia en las sociedades desarrolladas, que constituyen el patrón de referencia de la sociedad uruguaya.

#### 4. Rezago escolar según educación del jefe de hogar

Se entiende por rezago escolar -o extraedad- la asistencia a un curso a edades superiores a las previstas en la organización del sistema educativo. El fenómeno es explícito en la etapa escolar primaria ya que existe la obligatoriedad de enviar los niños a la escuela a partir de los 6 años de edad, por lo que en condiciones normales los niños de 6 y 7 años (los que cumplen 6 años después del mes de mayo no pueden iniciar la escuela primaria en ese año calendario) estarían matriculados en el 1er. año, los de 7 y 8 años en el 2do. año y así sucesivamente, hasta llegar a las edades de 11 y 12 años como las normales del 6to. curso.

Si los niños ingresan a la escuela a edades tardías, son retirados de la misma durante largos períodos, tienen enfermedades o problemas familiares que les impiden asistir o no logran los aprendizajes mínimos, repiten una o más veces el mismo o diferentes cursos, y figurarán matriculados con edades superiores a las normales, es decir, estarán rezagados o en condición de extraedad.

Este tipo de análisis puede realizarse con los matriculados en el ciclo básico y también -aunque con menor fidelidad porque ya no es obligatoria la asistencia- con los de la enseñanza técnica y el bachillerato diversificado.

El tiempo de "maduración" y por tanto la capacidad de adaptarse a las normas escolares y lograr los conocimientos previstos en el plan de estudios varía de un estudiante a otro y el retraso de una persona en la continuación de los estudios no puede reputarse como menor capacidad. Sin embargo, si el desvío de la norma fuera un resultado únicamente de las aptitudes o situaciones individuales, el rezago escolar estaría distribuido entre los niños con independencia del nivel de educación y de ingresos de sus hogares.

Las estadísticas demuestran lo contrario porque, como ha sido reiterado en este informe, la acción educativa institucional es sólo complementaria y podría decirse corroborativa de las condiciones socio-culturales del hogar en que es socializado el

niño. Ello es así por los limitados espacios en tiempo de atención, complemento de políticas sociales, infraestructura, equipamiento y capacidad de atención pedagógica a los niños de más bajo nivel social y cultural.

Las fuentes de información para el tema son las estadísticas regulares de educación que informen de la edad de los niños y la Encuesta Nacional de Hogares. Mientras la primera fuente no está disponible para todos los grados y años de la educación básica ni corresponde siempre al mismo mes calendario, la segunda contiene indicadores sociales y ha podido ser testeada por la CEPAL para los años 1981 y 1984 a 1989 gracias al programa de cooperación con la Dirección General de Estadística y Censos.

El cuadro II.7 en lo relativo a la asistencia -a cualquier centro educativo- demuestra la extensión que ha adquirido la misma: asisten el 95.6% de los residentes urbanos del interior y el 97.5% de los montevideanos de 9 a 14 años inclusive, en tanto que en el tramo 15-19 años la condición de asistente (que no implica necesariamente regularidad) se ha generalizado a más de la mitad de los urbanos del Interior y a los dos tercios de los montevideanos.

La sociedad uruguaya tiene un registro muy positivo como es el de haber transformado en educanda a toda su población hasta los 14 años de edad. La juventud se define hoy como estudiante, lo que es una excelente potencialidad para la sociedad. La socialización de la juventud pasó a ser una labor de las instituciones educativas lo que implica que una parte considerable de las normas y valores que se transmiten a los jóvenes son los socialmente considerados más valiosos. También implica que la mayoría de los jóvenes tiene más elementos de comunicación intra generacional por la socialización compartida, aunque ésta, como luego se analizará, no es homogénea ni en grados alcanzados ni en calidad académica.

Quedan aún excluidos de la asistencia -entre los menores de 15 años- una parte de los niños cuyos jefes de hogar son primarios incompletos o tienen como máximo nivel la escuela primaria, sectores que se encuentran discriminados por la pobreza material y

cultural de sus hogares y que constituyen un "bolsón" que reclama de políticas sociales específicas para evitar su marginalidad presente y la futura de la descendencia.

La asistencia en el tramo 15 a 19 años se ordena regularmente de la menor a la mayor educación de los jefes de los hogares a los que pertenecen los jóvenes y las diferencias que se presentan entre las tasas de Montevideo e Interior urbano seguramente son explicables por déficit de oferta educativa pública y por mayor peso en volumen de los jefes de hogar de menor educación en la región últimamente citada.

Si bien la gratuidad que rige en el sistema público uruguayo influye positivamente en la asistencia de los jóvenes de los hogares de menor educación e ingresos, de por sí es insuficiente para establecer igualdad de oportunidades: asisten el 42/43% de los jóvenes de hogares de Montevideo e Interior cuyos jefes no complementaron la primaria, frente al 91% de aquéllos que tienen 13 y más años de educación. En las diferencias de oportunidades intervienen en forma acumulativa y estructurada factores tales como: ingresos de los hogares (con consecuencias biológicas en alimentación y salud y consecuencias económicas en la edad de comienzo de la actividad productiva de los jóvenes); situaciones de vivienda (en particular el hacinamiento); nivel de cultura y lenguaje del hogar; organización de la vida hogareña que se expresa en no asistencia regular, estudios sistemáticos, etc. y capacidad de transmisión de una mentalidad de logro a la descendencia.

Lo que la Encuesta Nacional de Hogares nos informa es que el conjunto de esos factores -con peso individual desconocido- determina que, de los niños comprendidos entre 9 y 14 años <sup>21/</sup>, el rezago escolar afecta por lo menos diez veces más a los educandos que pertenecen a hogares con jefes de primaria incompleta que a aquéllos cuyos padres recibieron 13 y más años de estudio, nueve veces más en Montevideo y cinco veces más en el Interior a los hijos de los que completaron la escuela primaria, cuatro veces más a los que provienen de jefaturas de hogar con 7 a 9 años de estudio en el Interior urbano y seis veces en Montevideo. El rezago

**escolar es prácticamente inexistente para los educandos en cuyos hogares el jefe tiene nivel educativo post-secundario. El rezago -y la repetición y la inasistencia que le dan origen- es un problema de los niños provenientes de hogares de baja educación.**

El rezago escolar es un fenómeno social aunque a nivel pedagógico se exprese como caso individual. Más aún, la correlación entre rezago y nivel de educación de los jefes de hogares muestra la impotencia del sistema educativo para modificar el contexto socio-cultural del que proviene el educando, sin desmedro de que, seguramente, sin el esfuerzo institucional y personal de los educadores el rezago de los niños de hogares menos educados sería aún mayor.

Es indicativo de cómo se procesan las "carreras educativas" según nivel de educación de los hogares el comprobar que en el tramo 15 a 19 años, los que provienen de jefes con 13 y más años de educación asisten en un 91% de los casos con una extraedad que afecta sólo al 11%, mientras los que provienen de jefes con primaria incompleta no sólo apenas logran asistir un poco más del 40% sino que entre ellos el rezago afecta a más del 40% de los mismos.

##### **5. Rezago escolar según ingresos de los hogares**

Otra forma de aproximarse a los factores sociales del rezago pedagógico, consiste en vincularlo al ingreso per cápita por adulto equivalente de los hogares.

El Cuadro II-8 muestra que el ingreso actúa con mayor fuerza explicativa que el nivel de educación del jefe de hogar para interpretar los agregados estadísticos de rezago pedagógico.

En Montevideo, de los niños de 9 a 14 años inclusive, que asisten al sistema educativo, los que provienen de hogares que se encuentran en el primer decil de la distribución de ingresos tienen 14 veces más rezago que los educandos que pertenecen a hogares del cuartil superior de la distribución. Por su parte, en el Interior Urbano la tendencia es similar, pero las distancias

relativas se acortan a la mitad: la relación entre los tramos extremos de ingresos es de 7 veces.

**El fracaso escolar y por ende el rezago pedagógico no sólo es un problema social, sino que es un problema que afecta casi exclusivamente a los hogares del cuartil inferior de la distribución de ingresos.**

La educación básica tiene problemas de rendimiento que provienen de las carencias de los hogares con menores ingresos del país y parecería que ante la enorme distancia entre las condiciones de los niños y los requerimientos que para enseñar tiene la escuela, la brecha se cubre con ausentismo, no aprendizajes, repetición, todo lo cual se resume en el indicador de rezago pedagógico o extraedad.

Los más altos registros de rezago del 1er. decil de Montevideo y la acelerada disminución en los tramos de ingresos siguientes hasta llegar a ser particularmente pequeños en los cuartiles 3o. y 4o., se contrastan con la mayor suavidad de la pendiente en el Interior. Parecería que en la educación de esta región, ni los bajos ingresos producen tantos fracasos escolares, ni los altos eximen a los niños del rezago.

La explicación del último aspecto pareciera provenir del hecho que en el Interior Urbano la asociación entre ingresos del hogar y educación del jefe es menos rígida que en Montevideo. En ambas regiones, como era previsible, el porcentaje de jefes de hogares que tienen como nivel máximo de educación la escuela completa desciende regularmente en la medida en que se pasa de los hogares más pobres a los más ricos. Pero mientras que en Montevideo se pasa del 70% de jefes con primaria en el 1er. decil al 7.3% en el cuartil superior, en el Interior Urbano los porcentajes son de 83.6 y 36.7, o en otros términos, en la capital se reduce a casi un décimo y en el Interior Urbano a poco menos de la mitad. El efecto positivo de los mejores ingresos quedaría contrabalanceado por la debilidad del capital cultural de esos hogares.

En cuanto al extremo rezago de los educandos del 1er. decil de la distribución de ingresos de Montevideo, parecería que está

**CUADRO II.6**

**MONTEVIDEO: ASISTENCIA A LA EDUCACION PREESCOLAR DE LOS NIÑOS DE 2 A 5 AÑOS Y DE 4 A 5 AÑOS POR INGRESO DEL HOGAR, EDUCACION DEL JEFE Y CARACTER GRATUITO DE LA ENSEÑANZA (2do. Semestre de 1988)**

	Ingresos hogar (a)					Educación Jefe					
	Total	1er. Decil	10-25% Cuartil 2	Cuartil 3	Cuartil 4	0-5	6	7-9	10-12	13	
Niños 2 a 5	(903)	(213)	(185)	(202)	(157)	(146)	(127)	(253)	(192)	(196)	(135)
Proporción que asiste											
Niños 4 5	68.2	49.5	43.5	71.3	89.7	95.6	50.8	52.2	66.3	83.7	92.3
Niños 2 5	48.3	29.1	26.5	51.0	65.6	81.5	31.5	33.2	45.3	60.7	78.5
Niños 2-5 que asisten gratuito sobre total niños	18.9	21.6	16.8	24.3	20.4	8.9	19.7	17.0	24.0	19.4	14.1
sobre total asiste	39.2	74.2	63.3	47.6	31.1	10.9	62.5	51.2	52.9	31.9	17.9

Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, sobre datos de la DGEyC, Encuesta Nacional de Hogares.

(a) Por adulto equivalente.

**CUADRO II.7**

**ASISTENTES Y REZAGADOS POR GRUPOS DE EDAD, SEGUN EDUCACION DEL JEFE DE HOGAR (2do. Semestre de 1988)**

Educación Jefe en años	9 a 14 años		Total casos	15 a 19 años		total casos
	% asiste	% rezago		% asiste	% rezago	
<b>MONTEVIDEO</b>						
0-5	93.7	31.4	252	43.3	41.7	194
6	96.8	26.4	442	58.4	42.8	404
7-9	97.9	17.4	287	60.8	52.2	189
10-12	99.7	7.3	345	84.1	26.8	226
13 y más	99.5	2.7	185	91.7	15.7	132
Total	97.5	18.1	1511	65.2	35.7	1145
<b>INTERIOR URBANO</b>						
0-5	92.3	26.2	810	42.6	43.5	665
6	95.8	18.6	684	51.4	33.3	502
7-9	99.0	13.5	396	58.5	26.4	253
10-12	98.3	7.4	289	73.0	23.7	237
13 y más	100.0	3.4	119	91.3	11.1	69
Total	95.6	18.0	2298	53.6	32.0	1726

Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, sobre datos de la DGEyC, Encuesta Nacional de Hogares.

vinculado a una compleja articulación de variables socioculturales que explicarían un fenómeno de extrema marginalidad social, tema que será analizado más adelante.

Recuadro 9

### Extraedad y bajos ingresos

La situación de deterioro social de los hogares del 1er. decil de ingresos determina la irregularidad de los estudios de los niños. El rezago cae del 40.6% en el primer decil al 22.4% en el tramo de ingresos que se encuentra entre el 10% y el 25% de la distribución, para luego volver a caer en una relación similar al pasar al 2o. cuartil de la distribución de ingresos.

Dicho de otra forma, 4 de cada 10 niños de hogares definitivamente pobres están rezagados, frente a 2 de cada 10 del tramo que le sigue hasta el 1er. cuartil y a 1 de cada 10 niños del cuartil que está por debajo de la media de la distribución de ingresos. En el Interior Urbano las relaciones están más atenuadas porque el decil más pobre tiene 3 de cada 10 niños afectados, 2 el tramo siguiente, poco más de 1 el 2o. cuartil y el rezago sigue teniendo significación aún en el 3er. cuartil que tiene afectado 1 de cada 10 niños.

Como los hogares de más bajos ingresos son los que aportan más niños a la reproducción de la población por ende lo hacen también al sistema escolar primario: 42% en el Interior urbano y 43% de los escolares de Montevideo. Como a su vez, son esos niños los de mayores problemas en cuanto a la realización regular de los estudios, el resultado es que, en conjunto, el 1er. cuartil de ingresos de los hogares aporta el 66% en el Interior Urbano y el 76% en Montevideo de todos los educandos de 9 a 14 años que están rezagados en sus estudios.

La asistencia al sistema educativo en las edades de 15 a 19 años se distribuye según ingresos con una pendiente muy similar a la registrada con la educación del jefe de hogar, siendo de recordar que la pendiente del Interior está afectada por los déficits en

oferta de servicios. Pero el porcentaje de rezagos disminuye -comparativamente- en el cuartil inferior de los ingresos. Los de esa categoría que logran seguir estudiando son aquéllos que mejor aprovecharon las oportunidades de formación del sistema educativo, los de mayor capacidad individual y de más fuerte orientación familiar hacia el logro y la movilidad sociales. Por ello, no es de extrañar que entre los "supervivientes" en el sistema educativo, las distancias en logros académicos según origen sociocultural tiendan a disminuir en relación a lo registrado para el tramo de edad 9-14 años, cuyos resultados reflejan en forma más directa el "choque" entre la escuela y sus requerimientos de desarrollo biológico, normativo y cultural previos y la "marca" de hogar que tiene cada niño. En el complejo juego de fuerzas que trabajan por la reproducción social y de aquéllas que promueven la movilidad, el sistema educativo muestra también su contribución en este último sentido: los rezagos de los educandos montevideanos del 1er. decil, que en las edades iniciales eran 14 veces mayores que los del cuartil de más altos ingresos, pasan ahora a ser de "sólo" 3 veces.

### 6. Rezago escolar según ingresos y situación de hacinamiento

Tanto para la construcción de los indicadores del mapa de Las necesidades básicas en el Uruguay como para el análisis de la Encuesta Nacional de Hogares, la CEPAL consideró como una situación de privación a los "hogares con más de 2 personas por habitación, incluyendo todas menos el baño y la cocina".

Este indicador de hacinamiento se correlaciona con déficits en el tipo de vivienda, en la disponibilidad de agua potable y el tipo de saneamiento, pero de por sí sólo es de extrema importancia en los resultados escolares. Basta considerar que el hacinamiento generalmente implica: carencia de un lugar para que el niño realice sus tareas escolares, desorganización de la vida cotidiana en cuanto a horarios de sueño, perturbación de las horas de estudio por ruido y actividad de los otros miembros y, en general, graves dificultades para establecer normas de

## CUADRO II.8

### ASISTENTES Y REZAGADOS POR GRUPOS DE EDAD SEGUN INGRESOS DEL HOGAR, POR ADULTO EQUIVALENTE E INDICADOR DE MINIMA EDUCACION DEL JEFE (2do. Semestre de 1988)

Ingresos	9-14 años				15-19 años			
	Total casos	% asiste	% rezago	% Jefes hasta 6 años primaria	Total casos	% asiste	% rezago	% Jefes hasta 6 años primaria
<b>MONTEVIDEO</b>								
1er. decil	350	92.9	40.6	70.0	212	46.2	54.1	66.0
10 al 25%	294	97.3	22.4	64.6	270	57.0	50.0	67.8
2o. cuartil	382	99.5	12.9	50.3	333	64.6	36.3	56.1
3er.cuartil	279	99.6	5.4	24.0	189	82.0	22.6	33.9
4o. cuartil	206	99.0	2.9	7.3	141	87.9	18.5	17.0
Total	1511	97.5	18.1	45.9	1145	65.2	35.7	52.2
<b>INTERIOR URBANO</b>								
1er. decil	495	91.3	33.8	83.6	324	42.9	48.9	85.8
10 al 25%	464	96.1	23.3	71.3	375	46.1	38.2	75.2
2o. cuartil	588	96.1	14.0	68.5	475	53.1	34.1	69.5
3er.cuartil	454	96.5	10.5	52.2	347	61.1	22.2	57.0
4o. cuartil	297	100.0	4.7	36.7	205	72.7	19.5	38.5
Total	2298	95.6	18.0	65.0	1726	53.6	32.0	67.6

Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, sobre datos de la DGEyC, Encuesta Nacional de Hogares.

## CUADRO II.9

### ASISTENTES Y REZAGADOS DE 9 A 14 AÑOS SEGUN INGRESOS DEL HOGAR (a) Y CONDICION DE HACINAMIENTO (2do. Semestre de 1988)

Ingresos	Hacinamiento	MONTEVIDEO			INTERIOR URBANO		
		Total casos	% asiste	% rezago	Total casos	% asiste	% rezago
1er.decil	No hacinado	177	92.7	32.3	257	94.9	23.8
	Hacinado	173	93.1	49.1	238	87.4	45.7
	Total	350	92.9	40.6	495	91.3	33.8
10-25%	No hacinado	230	98.3	19.0	361	96.7	21.2
	Hacinado	64	93.8	35.0	106	94.3	30.0
	Total	294	97.3	22.4	467	96.1	23.2
2o.cuartil	No hacinado	348	99.4	9.8	515	96.3	12.3
	Hacinado	34	100.0	44.1	73	94.5	26.1
	Total	382	99.5	12.9	588	96.1	14.0

Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, sobre datos de la DGEyC, Encuesta Nacional de Hogares.

(a) No se presentan cifras de los cuartiles 3o. y 4o. por la no significación estadística de la medida de hacinamiento.

regularidad en la vida diaria, que se proyectan en la actividad escolar, sin hablar de los casos extremos en que puede llegar a vincularse con promiscuidad.

**En los tres tramos de ingreso considerados en el Cuadro II-9, tanto en Montevideo como en el Interior Urbano, los educandos que provienen de hogares hacinados tienen mayor rezago que los otros niños que, a igual ingreso, viven en hogares donde no se registra hacinamiento. Así, de los educandos del Interior urbano del 1er. decil de ingresos, el rezago de los que provienen de hogares hacinados es del 45.7% mientras que los no hacinados registran el 23.8%.**

En los hogares del 1er. decil de Montevideo la pobreza domina el conjunto de comportamientos y las distancias en cuanto a rezago escolar entre niños de hogares no hacinados y hacinados se vuelven menos relevantes que en el mismo tramo de ingresos del Interior Urbano.

Cuanto más alto es el ingreso, el hacinamiento tiene mayor fuerza explicativa del rezago. Esto indicaría que esos hogares -que a pesar de una mejoría relativa de sus ingresos continúan viviendo hacinados- deben contener otros problemas que seguramente afectan la organización familiar o la motivación hacia el logro escolar de los niños.

## **7. Rezago escolar según estado conyugal y sexo del jefe de hogar**

La Encuesta Nacional de Hogares no brinda información sobre familias sino sobre hogares -unipersonal o conjunto de personas que comparten la vivienda y la alimentación- por lo que no es posible conocer la organización de la familia e identificar, en todos los casos, a la madre del niño.

Sin embargo, la encuesta aporta información muy exhaustiva sobre el jefe de hogar, que es generalmente el padre del niño y, en menor porcentaje, otro familiar u otro no pariente.

Así, por ejemplo, en Montevideo, en el 2o. semestre de 1988, de los niños de 6 a 14

años, el 77.9% se definen como hijos de jefes de hogar que estaba acompañado de cónyuge, el 9.9% son hijos de un jefe que no tenía cónyuge y un 12.2% no tenía condición de hijo del jefe del respectivo hogar.

La asistencia a la escuela no presenta diferencias entre los hogares de distinto tipo de jefatura. La asistencia a la preescolar es, en cambio, mayor entre los niños que provienen de hogares con jefes sin cónyuge - en su casi totalidad mujeres- por la razón obvia que la ausencia de uno de ellos incrementa la necesidad de servicios preescolares, dado que una familia incompleta tiene más dificultades para la atención de los niños menores. El rezago escolar de los niños de 9 a 14 años es prácticamente igual en los pertenecientes a hogares con los dos cónyuges y los de aquéllos en que hay un jefe de hogar sin cónyuge, mientras que es sensiblemente mayor entre los niños que viven en un hogar en que el jefe es otro familiar (abuelos, tíos) u otro no pariente.

Por último, es posible analizar la asistencia y el rezago según sea la jefatura del hogar masculina o femenina, encontrándose que las diferencias no son significativas y la pequeña existente favorece a los hogares de jefatura femenina. **Tanto para jefes hombres como mujeres no se registran diferencias en el logro escolar de los niños según sean casados o viudos, divorciados o separados. En cambio, el porcentaje de rezago, que para las categorías citadas es del 15%, salta al 41% cuando se trata de jefes de hogar que se declaran "unidos".**

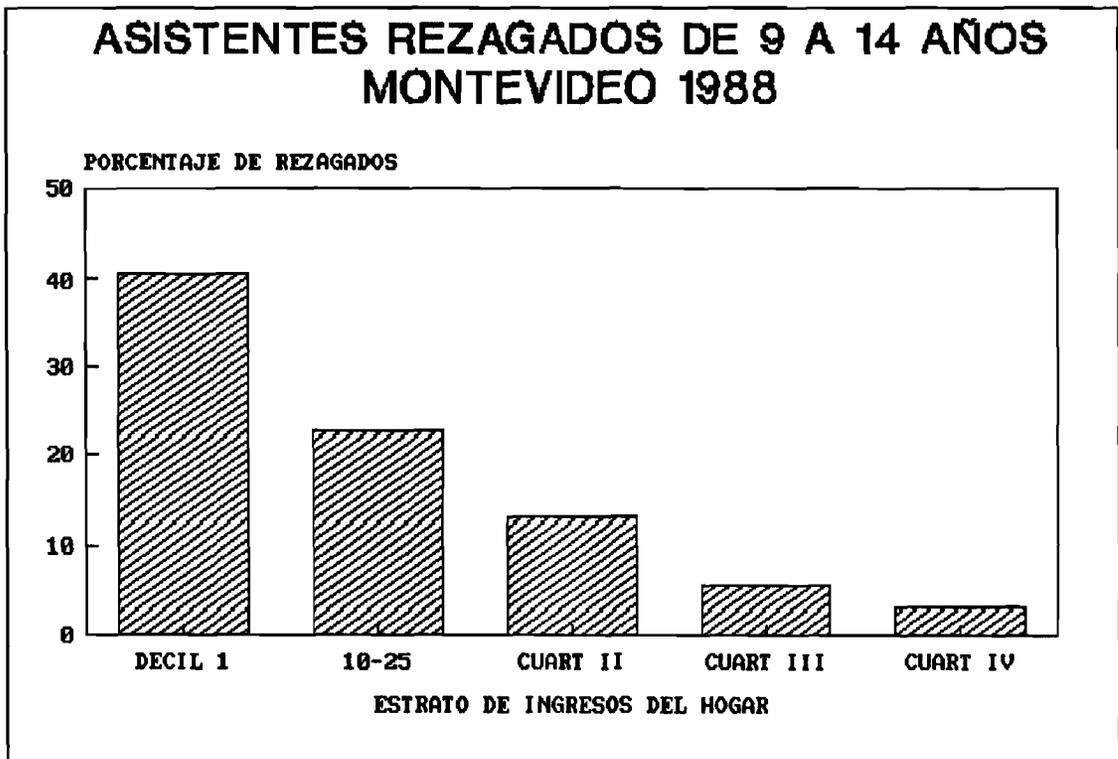
El tema planteado al inicio de este capítulo, al considerar los nacimientos ilegítimos y la desprotección social que marcaba la mayor tasa de mortalidad infantil reaparece al analizar el efecto en el rezago escolar de las uniones de hecho de parejas. El 11% de los niños de Montevideo provienen de hogares en que el estado conyugal es una unión de hecho y esos niños tienen las más altas tasas de rezago escolar, sólo parangonables con la de los que provienen del 1er. decil de ingresos. **Pobreza y no constitución legal de familia inciden en los peores logros escolares.** Posiblemente marquen el camino de la reproducción de las mismas condiciones de exclusión en el futuro

de esos niños sin chances de aprender en la escuela primaria.

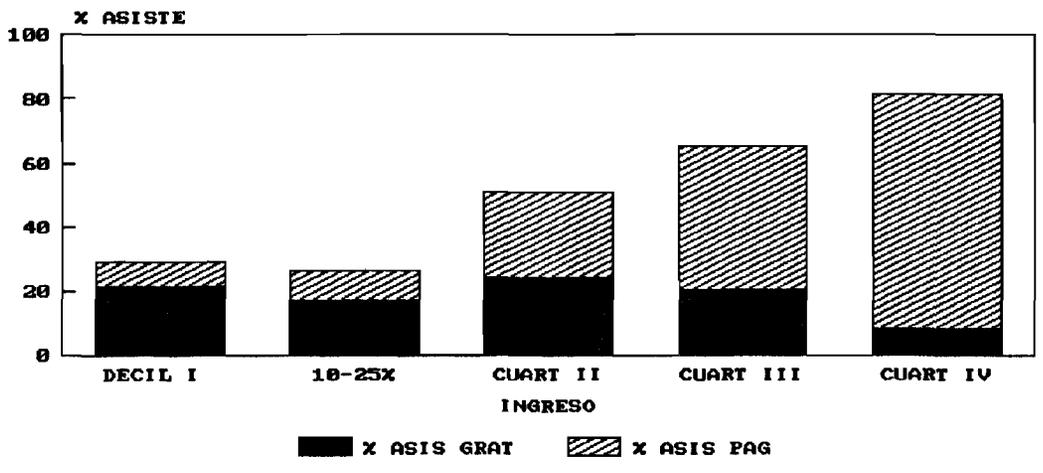
La complejidad de elementos -pobreza de recursos, ausencia de educación, mujer en los hechos sin apoyo de hombre, persistencia de valores tradicionales contrarios a la integración a la sociedad urbana, desorganización familiar, etc.- no permite avanzar en el análisis de cómo se procesa la reproducción de la exclusión a través del insuficiente desarrollo de los niños, del trabajo clandestino y de la ausencia de orientaciones favorables a la escuela.

El tema será analizado en profundidad en el 2o. informe de este proyecto y a la luz de las encuestas especiales de familia que se realizarán a partir de una muestra de escolares de todo el país.

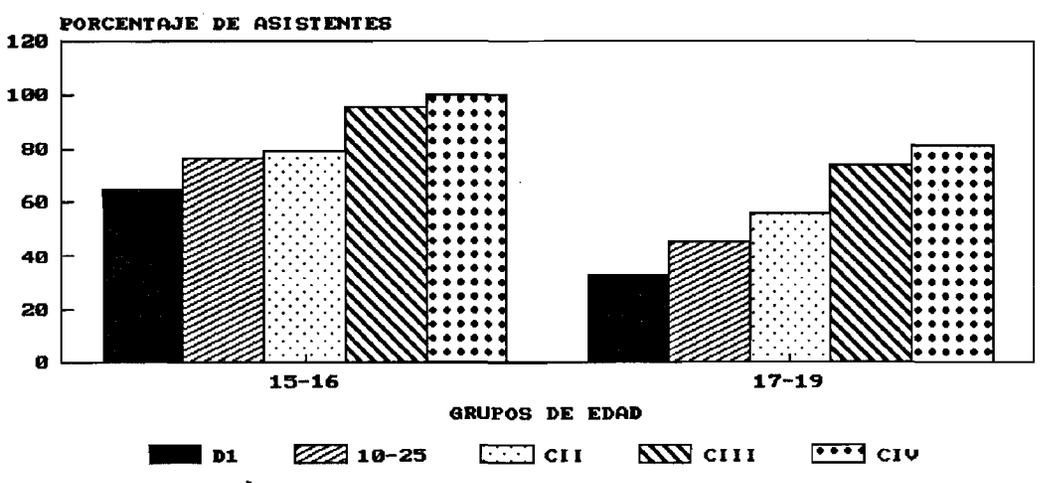
Pero desde ya el perfil del problema evoca la larga serie de análisis y denuncias que se realizaron sobre la población rural relegada a rancheríos y "pueblos de ratas" y las muy discrepantes interpretaciones que se dieron a este antiguo problema nacional de la exclusión y la pobreza rural <sup>22/</sup>.



## ASISTENCIA A LA EDUCACION PREESCOLAR NIÑOS DE 2 A 5



## ASISTENCIA POR EDAD E INGRESO JOVENES 15 A 19. MONTEVIDEO 1988



*SEGUNDA PARTE*

*LA EVOLUCION DE LOS*

*PROCESOS EDUCATIVOS*



## CAPITULO III

### EDUCACION PUBLICA Y PRIVADA

#### 1. Participación en el tiempo y por regiones

La educación preescolar, primaria y secundaria básica se desarrolla en establecimientos públicos y privados en un esquema de repartición de tareas que tiene estabilidad en el largo plazo, con tendencias ondulantes según los años.

La Encuesta Nacional de Hogares aporta una aproximación al fenómeno público-privado al dar información respecto al carácter gratuito o pago de la asistencia educativa.

En la primera categoría quedan incluidos becarios de ciertos establecimientos privados y la totalidad de los alumnos de ciertas instituciones privadas de fines sociales y/o con financiamiento externo a la población matriculada, pero ambos casos son estadísticamente poco significativos, por lo que en los grandes números la categoría paga puede ser asimilada a privada y la gratuita a pública.

La actividad educativa privada es fundamentalmente capitalina. En Montevideo en el 2o. semestre de 1988, el 22.7% de los niños de 6 a 14 años asistían a un centro pago y para el tramo de edad 15 a 19 el porcentaje se reducía al 11.1%. Paralelamente en el Interior urbano los porcentajes eran del 9.1% y 2.0% respectivamente.

Contrariamente a ciertas afirmaciones, en el transcurso de la década, la parte de la población atendida por el sector privado decrece. Como se observa en el Cuadro III-1, en 1981 la proporción de niños montevideanos de 6 a 14 años con asistencia paga era el 27.3% y la de 15 a 19 el 14.2%.

La mayor participación de la educación gratuita está vinculada al incremento de la cobertura del sistema educativo. En el caso del tramo de edad 15-19 años la no asistencia

se reduce entre 1981 y 1988 en 10 puntos en Montevideo y en 6 puntos en el Interior, e incluso disminuye el porcentaje ya escaso de no asistentes a la educación en el tramo de edad 6-14 años. Es obvio que el sector que recién se incorpora a la educación pertenece en proporciones considerables a hogares de más bajos ingresos y por tanto difícilmente podría pagar estudios.

#### Recuadro 10

#### ¿Quiénes asisten a la educación paga?

Varias décadas atrás la distribución de los estudiantes probablemente estaba más afectada por convicciones religiosas que motivaban a pagar estudios no laicos o por criterios morales que rechazaban la coeducación de los sexos que era norma en los establecimientos públicos. Hoy la coeducación de niños y niñas es prácticamente general en establecimientos públicos y privados.

Las cifras de la Encuesta de Hogares del 2o. semestre de 1988 de Montevideo son concluyentes respecto a la correlación de ingresos del hogar con asistencia paga. Mientras el Primer Decil paga estudios al 2.3% de sus niños el Cuartil de más altos ingresos lo hace en el 63.1% de los casos, lo que denota una relación de 1 a 30 en cuanto a asistencia paga. Por su parte, en los cuartiles intermedios el porcentaje de niños que asisten a establecimientos pagos se incrementa en forma correlativa a los mayores ingresos de los hogares. Como resultado, los universos educativos gratuitos y pagos resultan dicotomizados según ingresos. El primero sólo recibe de los dos cuartiles de ingresos superiores el 22.6% de la matrícula, mientras en los estudios pagos el 68.2% de los asistentes proviene de esa franja de ingreso.

Pero, como lo anterior es insuficiente para explicar la totalidad del fenómeno cabe suponer que intervienen dos factores de ponderación desconocida. Uno sería la relación entre los ingresos de los hogares y el costo de la educación paga. Este último se habría incrementado en forma más acelerada que los primeros reduciéndose, por tanto, la capacidad de penetración de la educación paga en los hogares de la mitad inferior de la distribución de los ingresos. El otro podría suponerse que fuera de naturaleza política. El autoritarismo y la exclusión arbitraria de docentes de la educación pública durante el gobierno de facto podría haber orientado a una parte de la población a la educación privada en búsqueda de mayor libertad y pluralismo.

## 2. Asistencia gratuita y paga según ingresos y educación de los hogares

La comparación entre 1981 y 1988 muestra que la polarización en cuanto a ingresos tiende a acentuarse: mientras el cuartil superior incrementa el porcentaje de niños que envía a la educación paga, los restantes decrecen porcentualmente la asistencia a este tipo de establecimientos, siendo particularmente sensible la caída en el cuartil 3, posiblemente por lo ya anotado del peso creciente en el presupuesto familiar del gasto educativo y la desaparición del temor de incidencia de la política en dicho ámbito.

La mayor educación del jefe del hogar tiene una alta incidencia en la asistencia paga. Así, en Montevideo en 1988 y para el tramo 6-14 años, las tasas se ordenan entre el 9.7% para niños de hogares cuyos jefes tienen entre 0 y 5 años de educación y el 50.7% para los que tienen 13 y más, lo que establece entre las categorías extremas una relación de 1 a 5, en tanto que en materia de ingresos era de 1 a 30. En la medida en que los niveles más altos de educación se masifican los ingresos de sus titulares, promedialmente, se reducen. Como ha sido anotado en el Capítulo I, la tasa de crecimiento de la población -especialmente en los jóvenes adultos- con 10 y más años o 13 y más de educación es más acelerada que la tasa de crecimiento del PIB

y la de los puestos de cúpula, que confieren ingresos elevados.

Comparando la asistencia paga en 1981 y 1988 por nivel de instrucción del jefe de hogar, se observa un decrecimiento de las matrículas que provienen de jefes con 13 y más años de educación (61.4% y 50.7%) y un fenómeno similar entre los jefes de 10 a 12 años (39.2% y 31.9%); esta tendencia se repite con la matrícula proveniente de hogares de jefes con menor instrucción, siendo particularmente acentuada entre la correspondiente a los jefes con primaria completa (19.7% y 12.8%).

En estos cambios influyen las modificaciones que se produjeron en la estructura de la educación de los jefes de hogar entre 1981 y 1988: decayó la participación de la categoría 0 a 5 años de instrucción del 24.5% al 15.6% y en el otro extremo, los jefes con 10 y más años pasaron del 30.4% al 34.9%. Esta última expansión va acompañada de la ya señalada menor rentabilidad de la educación y por ende inferior capacidad de solventar una educación paga, mientras que los que aún restan en el nivel más bajo de educación deben ser menos partícipes en el ingreso nacional que quienes eran más y se encontraban en 1981 en ese bajo nivel de educación.

Lo anterior promueve que la participación de niños de hogares con jefes altamente educados (13 y más años) sea casi igual en la enseñanza pública y la privada, lo que resulta positivo en términos de evitar que la polarización de ingresos sea también, en todos los casos, una polarización por educación del hogar de origen.

Esas tendencias no impiden que la población asistente a la enseñanza secundaria tenga orígenes culturales disímiles según se trate de educación gratuita o paga.

En una situación ideal un estudiante secundario, para lograr adecuado apoyo cultural a su labor académica y para tener interlocutores en sus hogares, requeriría que el jefe del mismo tuviera 10 años de educación como mínimo.

**Esa condición la logran el 68.9% de quienes asisten a establecimientos pagos frente al 37.9% de quienes asisten a establecimientos gratuitos.**

Este indicador permite, por una parte, comprender las dificultades del sistema público para lograr sensibles cambios culturales y eficientes aprendizajes en su alumnado y, por otra parte, permite entender una de las principales ventajas del sistema pago, que es contar con una población estudiantil relativamente homogénea con un nivel de educación alto en los hogares de origen. Ello aporta socialización familiar congruente con la labor académica y estudiantes que no presentan grandes discrepancias de cultura, factores fundamentales en el desarrollo de la labor enseñante.

El Cuadro III-4 permite observar la distribución de la matrícula primaria entre pública y privada, de acuerdo a las estadísticas regulares y por tanto comparar las desviaciones que se presentan con los datos de las encuestas de hogares. En estas últimas el porcentaje de educandos que pagan es ligeramente menor que el porcentaje de privada, por lo ya explicado de becas e instituciones privadas de beneficencia que no cobran matrícula. Pero, en ambas series las tendencias son similares.

A nivel nacional la primaria privada decrece ligeramente en su participación del 17.2% en 1975 al 15.6% en 1989. Mientras la escuela privada del Interior mantiene prácticamente el ritmo de crecimiento de la pública (urbana y rural) de esa región, iniciando el período con el 8.8% y finalizándolo con el 8.7% de toda la matrícula primaria del Interior, en Montevideo la pérdida de participación de la privada es elocuente: en 1975 comprendía al 31.4%, en 1980 al 28.6% y en 1984 -víspera del restablecimiento democrático y el peor año de la década en cuanto a ingresos disponibles por los hogares- cae a su punto más bajo, 23.9%. A partir de esa fecha comienza una lenta y sostenida recuperación que la lleva a participar en 1989 con el 26.3% de la matrícula primaria de la capital.

La participación de la escuela privada en la matrícula primaria total es en 1989 aproximadamente la misma que registró en 1950 (14.8%). En la década que se inicia en 1950 incrementó su participación hasta alcanzar el 20.2% en 1960 <sup>1/</sup>. Luego, en la medida en que se incorporaron a la educación primaria la totalidad de los niños y que se incrementó la permanencia en el sistema, también aumenta la participación en la escuela de los hogares de menores ingresos. La educación primaria privada, de no mediar causas excepcionales, tendió a estabilizarse en un porcentaje más bajo de la matrícula total y tuvo como "techo" de su expansión el volumen de niños de hogares con capacidad de pago.

El futuro desarrollo de la matrícula privada depende de un conjunto de factores que vuelven difícil el pronóstico. Entre ellos pueden citarse: el mejoramiento o el deterioro de la calidad de la enseñanza pública; la frecuencia de paros y huelgas docentes que, por ser incompatibles con la alta tasa de ocupación remunerada de las mujeres madres de escolares, determinaría desplazamientos de alumnos hacia la privada hasta el límite de la capacidad de los ingresos de las distintas franjas de la distribución; la percepción y prioridad que los hogares le confieran a la iniciación escolar en idiomas extranjeros (en especial inglés) y a la formación en computación, que comienzan a generalizar los establecimientos privados, así como la extensión del horario de atención diaria.

En la medida en que las nuevas generaciones de madres tengan un desarrollo ocupacional más profesionalizado requerirán de escuelas de jornada completa, y si el servicio público no las proveyera, se producirá un estímulo muy importante para matricular a los niños en las escuelas privadas que ofrezcan este tipo de servicio.

En resumen, en el escenario de futuro jugarían factores de atracción y expulsión de la escuela pública y factores de atracción de la privada, mediando entre ambos la capacidad de los hogares de pagar el gasto de educación privada.

### 3. Rezago escolar según carácter gratuito o pago

Además de las características anotadas, la educación paga tiene, en promedio, otros activos que le posibilitan logros en cuanto a aprobación de cursos. Entre ellos, cabe citar: mejores condiciones de desarrollo biológico y salud de los educandos; frecuencia de estudios preescolares de su población; jornadas más extensas en materia de horas de clase o de tiempo de atención cultural y, en años recientes, superior nivel de remuneración de los docentes.

El desarrollo de las capacidades educativas y el logro de los aprendizajes que permiten aprobar regularmente los cursos, son resultado de una interacción de factores socioculturales, institucionales educativos, procesos de enseñanza y, en el nivel micro, de competencias en conocimientos y en didáctica de los maestros y profesores.

El Cuadro III.5 aporta alguna luz sobre la acumulación de factores en el proceso de reproducción cultural. En él se considera únicamente a la población que en el momento de la encuesta asistía a un centro educativo. Ello implica que en el total no figuran los sectores más carenciados: desertores de primaria y del ciclo básico que abandonan los estudios por la acumulación de fracasos educativos, o que dejan de estudiar al incorporarse a la actividad laboral.

Sobre los asistentes, la educación del jefe de hogar (variable "proxy" de la cultura familiar) actúa como factor determinante del rezago. Como ya fue analizado, a educación más baja, tasa de rezago más alta y viceversa.

El Cuadro III.5 brinda, por lo menos, cuatro observaciones de suma importancia para comprender la capacidad de intervención de la institución educativa, ya sea acentuando la incidencia de los factores sociales o disminuyendo su efecto en el proceso de aprendizaje.

a) Al nivel de enseñanza primaria la escuela gratuita tiene 4.5 veces más rezago que la escuela paga. En cambio, al nivel de secundaria, la "depuración" de aquellos educandos de mayor tasa de fracaso y,

seguramente, la más fuerte orientación al logro de los jóvenes provenientes de hogares de baja educación que continúan estudiando, reduce esa relación de la enseñanza gratuita con la paga a 2.7 veces.

En el supuesto de que las exigencias académicas de la educación gratuita y paga sean las mismas, este acercamiento es particularmente indicativo del papel democratizador de la educación pública, para el sector "superviviente" de origen popular, especialmente considerando la diferente composición en cuanto a nivel de instrucción de los jefes de hogar que tienen los universos "gratuito" y "pago".

b) En el interior de cada tipo de educación, los rezagos de los estudiantes se ordenan por el nivel de instrucción del jefe de hogar, pero la "brecha" es más fuerte en la enseñanza gratuita. En ésta, el rezago entre los estudiantes cuyos jefes de hogar tienen 13 y más años de educación, mantiene una relación de 1 a 12 con aquéllos cuyos hogares tienen una jefatura a cargo de una persona con primaria incompleta. Mientras tanto, en primaria paga no hay representación estadísticamente significativa de ese nivel de instrucción tan bajo y la "brecha" entre los rezagos de los de hogares más altamente educados y los que tienen primaria completa, se mide por una relación de 1 a 4.

c) Los educandos que provienen de hogares de la más alta educación tienen exactamente la misma e insignificante tasa de rezago en la primaria gratuita y en la paga, indicando que el alto nivel cultural hogareño "preserva" del fracaso en la iniciación educativa, sea cual sea la institución que atiende al niño.

Inversamente, cuando decrece el nivel de instrucción del jefe del hogar, los resultados de rezago se separan entre los dos tipos de escuela: al mismo nivel de cultura de hogar, los de la escuela gratuita tienen promedialmente tasas de rezago tres veces superiores a los de sus compañeros de escuelas pagas.

Pueden establecerse distintas hipótesis para explicar esas diferencias. Algunos sospecharían de una mayor permisividad en el sistema pago. Otros sostendrían que los

hogares que eligen la escuela paga -aunque su instrucción sea baja o media- tienen una alta preocupación por los resultados escolares, lo que motivaría a sus niños a un mayor rendimiento. Este factor es posible que tenga un cierto peso, por lo que será objeto de evaluación en las etapas posteriores de este proyecto. Provisionalmente, la interpretación que se considera más aceptable es que las mejores condiciones anteriormente indicadas y la mayor participación en el alumnado de los provenientes de hogares de más alta educación -lo que motiva al esfuerzo a los otros- posibilitan que la educación paga tenga tasas de rezago menores.

d) El rezago al nivel de la secundaria tiende a emparejarse entre establecimientos gratuitos y pagos y en el seno de cada categoría se produce un acercamiento entre las tasas según educación del jefe de hogar. Ambos hechos podrían explicarse por la selectividad social y académica y por la aculturación lograda por los sistemas educativos de aquellos educandos que, viniendo de hogares de baja instrucción, pasan a definirse como tales y sus

logros devienen el resultado de los aprendizajes y la cultura escolar recibida. En este sentido, es muy elocuente la mejor performance de los educandos que provienen de hogares con jefaturas de nivel de instrucción primaria (en la secundaria gratuita tienen un porcentaje de rezago del 21.1% frente a un promedio general del 24.4%). Al igual que las "sanciones", por repetición, que recibieron quienes teniendo mejor educación de origen no obtuvieron logros correspondientes (los que provienen de hogares con 13 y más años de educación tienen un porcentaje de rezago del 7.8% frente a un promedio de la paga del 8.9 y del 16% en la gratuita, muy cercano al de los que tienen instrucción primaria).

Finalmente, hay que marcar que todas las hipótesis adelantadas en este capítulo deberán ser confirmadas o corregidas a la luz de los resultados de las pruebas de evaluación académica que el Proyecto tiene programadas realizar en 4o. año de primaria y en 3er. año del Ciclo Básico Unico.

### CUADRO III.1

#### POBLACION DE 6 A 19 AÑOS POR ASISTENCIA Y CARACTER PAGO O GRATUITO

	6 a 14 años				15 a 19 años			
	(Absolutos)	Asiste		No Asiste	(Absolutos)	Asiste		No Asiste
	Pago	Gratuito			Pago	Gratuito		
Montevideo 1988	(2234)	22.7	74.7	2.6	(1152)	11.1	54.4	34.5
Montevideo 1981	(2137)	27.3	68.8	3.8	(1152)	14.2	40.9	44.9
Interior 1988	(3421)	9.8	86.8	4.1	(1737)	2.0	51.6	46.3
Interior 1981	(2822)	9.3	85.6	5.1	(1462)	2.7	44.7	52.6

Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo en base a datos de la DGEyC, Encuesta de Hogares.

**CUADRO III.2**

**POBLACION DE 6 A 14 AÑOS DE MONTEVIDEO CATEGORIZADA POR  
INGRESOS DE LOS HOGARES Y SEGUN ASISTENCIA**

	AÑO 1988				AÑO 1981			
	(Absolutos)	Asiste		No Asiste	(Absolutos)	Asiste		No Asiste
		Paga	Gratuita			Paga	Gratuita	
Decil 1	(518)	2.3	90.9	6.8	(410)	4.1	87.1	8.8
10% al 25	(442)	10.9	86.2	2.9	(420)	11.2	83.1	5.7
Cuartil 2	(543)	18.6	80.8	0.6	(513)	20.3	76.4	3.3
Cuartil 3	(411)	35.3	64.2	0.5	(391)	44.8	54.0	1.3
Cuartil 4	(320)	63.1	35.6	1.3	(403)	59.8	40.2	—
Todos	(2234)	22.7	74.7	2.6	(2137)	27.3	68.8	3.8

Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, en base a datos de la DGEyC, Encuesta de Hogares.

**CUADRO III.3**

**POBLACION DE MONTEVIDEO MENOR DE 20 AÑOS ASISTENTE A  
SECUNDARIA SEGUN CARACTER GRATUITO O PAGO (a)  
(2do. Semestre de 1988)**

Nivel Educación Jefe de hogar	Población con Nivel de Estudios Secundarios	Asiste Gratuito	Asiste Pago	Desertó o finalizó sin continuar estudiando
0-5 años	12.9	13.6	2.5	22.5
6 años	29.2	30.8	16.2	38.1
7-9 años	16.6	17.7	12.5	17.3
10-12 años	25.8	26.6	31.0	16.7
13 y más años	15.5	11.3	37.9	5.2
Todos	100	100	100	100
Valores absolutos	(1038)	(662)	(203)	(173)

Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, en base a datos de la DGEyC, Encuesta de Hogares.

(a) El cuadro está construido considerando en la población de 6 a 19 años sólo los que tienen secundaria como "último año o grado aprobado en el nivel más alto alcanzado de enseñanza regular" y luego clasificados según si -en el momento de la encuesta- asisten o no asisten y si la enseñanza es paga o gratuita.

### CUADRO III.4

#### MATRICULA DE EDUCACION COMUN (a) POR REGION Y DISTRIBUCION SEGUN FORMA DE ADMINISTRACION (1975-1989)

Años	PAIS			MONTEVIDEO			INTERIOR				
	Público	Privado	Total	Público	Privado	Subtotal	Público		Subtotal	Privado	Subtotal
							Urbano	Rural			
1975	82.8	17.2	322602	68.6	31.4	119603	67.3	23.9	91.2	8.8	202999
1980	83.6	16.4	331247	71.4	28.6	123779	70.1	20.8	90.9	9.1	207468
1984	85.6	14.4	350390	76.1	23.9	136197	73.4	18.4	91.7	8.3	214193
1985	85.5	14.3	352245	75.9	24.1	138822	74.0	17.8	91.8	8.2	213423
1986	85.4	14.6	354883	75.7	24.3	140926	74.6	17.3	91.9	8.1	213957
1987	84.8	15.2	354177	74.7	25.3	140569	74.7	16.8	91.5	8.5	213600
1988	84.6	15.4	351984	74.1	25.9	139261	75.1	16.3	91.4	8.6	212723
1989	84.4	15.6	350415	73.7	26.3	137457	75.5	15.8	91.3	8.7	212958

Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, sobre datos del CEP-DIPE.

(a) La matrícula de la Educación Pública no incluye alumnos de educación especial y de adultos.

### CUADRO III.5

#### MONTEVIDEO: PROPORCION DE REZAGADOS DE LOS ASISTENTES DE PRIMARIA Y SECUNDARIA (6 A 19 AÑOS) SEGUN CARACTER GRATUITO O PAGO POR EDUCACION DEL JEFE DE HOGAR (2do. Semestre de 1988)

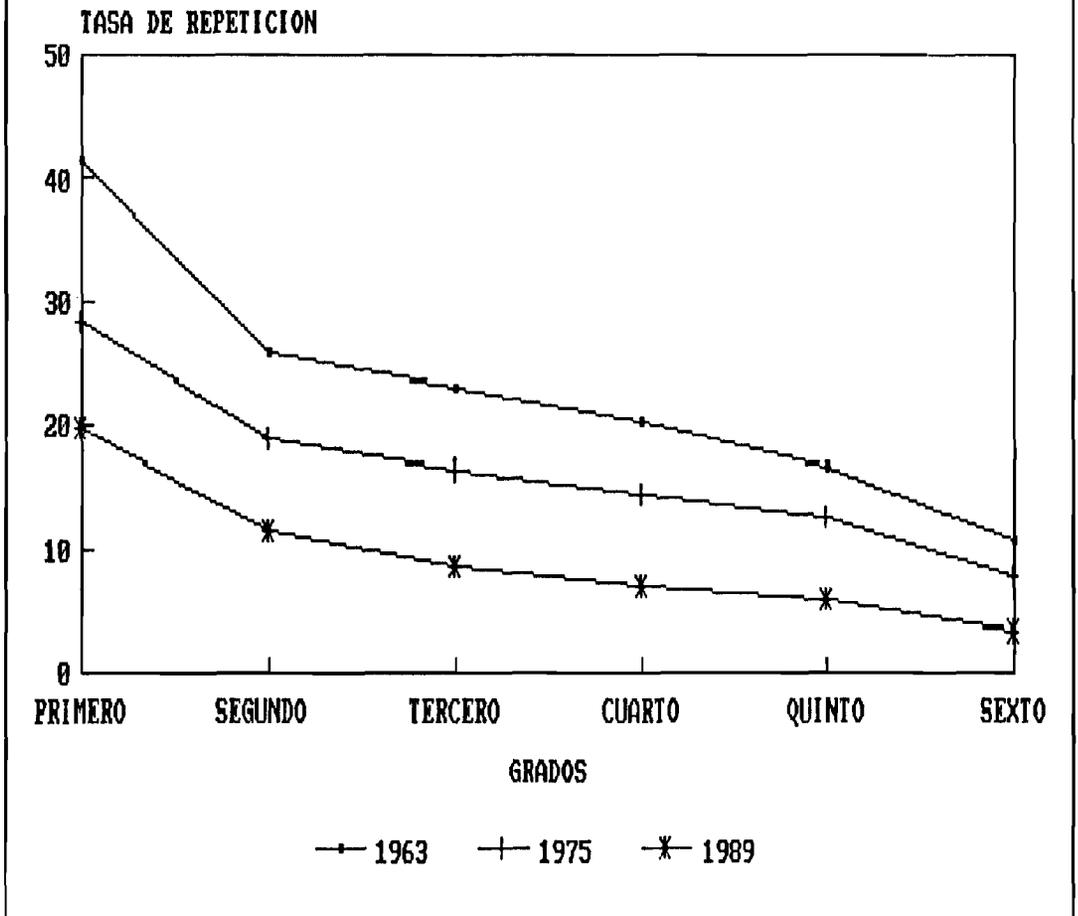
Nivel (a)	Asistencia	Total	Educación del Jefe				
			0 A 5 años	6 años	7 A 9 años	10 Y 12 años	13 y más
Primaria	Paga	4.4	(b) —	11.0	5.7	2.2	2.6
	Gratuita	19.9	30.7	26.3	18.3	8.2	2.5
	Total	16.4	27.8	24.3	16.0	6.3	2.5
Secundaria	Paga	8.9	(b) ---	(b) ---	(b) ---	9.5	7.8
	Gratuita	24.4	21.1	27.9	36.2	17.7	16.0
	Total	20.8	20.0	26.7	29.8	15.5	11.8

Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, sobre datos de la DGEyC, Encuesta Nacional de Hogares.

(a) Nivel correspondiente al último año de educación aprobado.

(b) Estadísticamente no significativo.

# TASA DE REPETICION POR GRADOS 1963 1975 Y 1989



## CAPITULO IV

### EDUCACION PREESCOLAR

#### 1. Las tendencias del crecimiento

A pesar de la antigua y reconocida tradición de la escuela uruguaya en materia de educación preescolar el servicio oficial tuvo, desde el punto de vista cuantitativo, escaso desarrollo. En el año 1975 con 27.477 niños atendidos cubría tan sólo el 8.8% de la matrícula de enseñanza primaria, algo más que el doble de la educación especial y, en relación al total de educación común (excluyendo educación especial y de adultos), constituía el 10.9%.

Resulta difícil explicar las razones de tan baja asignación de prioridad y recursos a un tipo de educación de urgente necesidad social (por la ocupación femenina), de innegables resultados en el mejoramiento de la eficiencia del sistema escolar (por la reducción de las tasas de repetición), de una acción democrática (al crear condiciones culturales de socialización más equitativas) y de una innegable repercusión pedagógica y cultural por la magnitud de los acervos que incorporan los niños preescolares.

La educación oficial uruguaya permaneció distanciada del movimiento internacional y en especial de los países desarrollados en cuanto a prioridad de la atención preescolar. Así, por ejemplo, en Francia la escolarización de los niños de 4 y 5 años fue de prácticamente el 100% a partir de los años 1960 y la tasa de escolarización de los de 3 años evoluciona del 55% en 1969/70 al 90% en 1982/83 <sup>1/</sup>. Seguramente tampoco acompañó el proceso social nacional de demanda de atención preescolar que, como fue comentado en el Capítulo II, se canalizó hacia servicios privados, de todo tipo y de difícil evaluación, a falta de oferta pública.

A partir de 1975 se asiste a un crecimiento regular de la matrícula preescolar

pública, que en el período de 14 años que media hasta 1989 agrega 19.300 alumnos (índice 170). Esto, en un país como Uruguay, con volúmenes de nacimientos del orden de 54.000 implica incorporar un equivalente a más de un tercio de un tramo de edad individual.

Pero el ritmo parece muy lento en relación a las necesidades sociales y educativas. De seguir esa tendencia se requerirían alrededor de tres décadas para que los servicios públicos llegaran a cubrir con su matrícula el equivalente a la población de 4 y 5 años del país. Basta recordar lo señalado sobre la relación asimétrica del crecimiento de la matrícula universitaria y preescolar (Capítulo II, C.2).

Desagregando los períodos dentro del lapso de tiempo observado, se aprecia que la matrícula preescolar pública -considerando el año de 1975 como base 100- crece lentamente hasta 1980 en que tiene un índice 116 en el país y 114 en Montevideo; registra una tasa de crecimiento más acelerada hasta 1984 (índices: país 149; Montevideo 146); posteriormente hasta 1987, inclusive, permanece estacionaria e incluso en Montevideo decrece al índice 138; finalmente, en los años 1988-1989 recupera a nivel nacional el crecimiento, alcanzando el índice 170, que en verdad es un promedio de dos tendencias opuestas. La matrícula del Interior sigue creciendo en forma regular, llegando al índice 190, mientras la de Montevideo apenas recupera sus pérdidas y en 1989 tiene una matrícula de 17.691 niños que es casi idéntica a la de 17.744 que tuvo en 1984.

Las series de matrículas preescolares públicas que elabora el Consejo de Educación Primaria - Departamento de Investigación y Planeamiento Educativo (CEP-DIPE), a partir de la información de las escuelas, registran algunos "saltos" y luego "estacionamientos"

**CUADRO IV.1**

**MATRICULA PUBLICA PREESCOLAR Y PRIVADA REGISTRADA,  
SEGUN REGIONES**

Años	PUBLICA				PRIVADA			
	País	Montevideo	Interior	Participación Montevideo En público	País	Montevideo	Interior	Participación Montevideo En privado
1975	27.477	12.152	15.325	(44.2)	12.762	9.346	3.416	(73.2)
1980	31.791	13.848	17.943	(43.5)	10.365	6.925	3.728	(65.1)
1984	41.073	17.744	23.329	(43.2)	13.381	8.968	4.413	(67.0)
1989	46.789	17.691	29.098	(37.8)	18.858	13.288	5.620	(70.5)

Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, sobre datos del CEP-DIPE.

**CUADRO IV.2**

**MATRICULA PUBLICA DE CLASES JARDINERAS Y JARDINES DE INFANTES  
Y ALUMNOS POR MAESTRO, SEGUN REGIONES**

MONTEVIDEO

	Clases Jardineras	Maestros	Alumnos/ Maestros	Jardines Infantes	Maestros	Alumnos/ Maestros	Docentes (a)	Alumnos/ Docentes
1980	7.490	223	33.6	5.908	185	31.9	215	27.5
1984	10.327	294	35.1	7.417	223	32.3	255	29.1
1989	8.402	274	30.7	9.289	357	26.0	375	24.8

INTERIOR

	Clases Jardineras	Maestros	Alumnos/ Maestros	Jardines Infantes	Maestros	Alumnos/ Maestros	Docentes (a)	Alumnos/ Docentes
1980	12.236	357	34.3	5.707	170	33.5	206	27.7
1984	16.320	498	32.7	7.009	210	33.3	247	28.4
1989	17.338	500	34.7	11.760	382	30.7	462	25.5

Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, sobre datos del CEP-DIPE.

(a) Incluye directores, con y sin clases, subdirectores, maestros adscriptos y maestros de clase.

que, en principio, parecieran originarse en dos grandes factores. Uno, es el cambio en los criterios de contabilización de la matrícula en escuelas rurales. Por ejemplo, de 55 niños en 1981 sube a 1.027 en 1982, decrece a 634 en 1983, se mantiene en volúmenes aún más reducidos hasta 1986 y luego vuelve a crecer en forma sostenida hasta las 1.606 matrículas de 1989. El otro factor es el carácter discontinuo de la creación de cargos de personal docente. Para todo el país en 1980 el total de maestros (incluyendo directores, adscriptos y maestros de clase) de jardines y clases jardineras era de 1001 personas. Entre 1981 y 1982 salta de 1040 a 1332, tiende luego a la baja, se estabiliza en los años 1986 a 1988 en el orden de 1400 y en 1989 tiene un nuevo incremento que lleva la cifra a 1611 docentes.

La matrícula preescolar privada -de la que sólo algunos de los establecimientos comunican información al Consejo de Enseñanza Primaria- era de 12.762 alumnos en 1975, con una fuerte concentración en Montevideo (73.2%); en 1980 el volumen de matrícula decrece, pero probablemente fue defectuosa la información comunicada al CEP-DIPE; en 1984 el índice de crecimiento sería de apenas 105 y luego hasta 1989 se habría registrado cierta expansión alcanzando el índice 148.

Considerando que esa información es sólo una parte de la atención privada preescolar -seguramente la que responde a las instituciones de mayor nivel organizativo- se puede apreciar que Montevideo comprende entre dos tercios y tres cuartos del total nacional, en una clara reacción de "mercado" ante la demanda, mientras en la educación oficial la participación de Montevideo fue del 43/44% hasta 1984 y decae al 37.8% en 1989.

## 2. Cobertura y demanda social

La información disponible al momento de escribir este informe permite desglosar por edades la matrícula de educación preescolar pública para los años 1985 y 1989 y apreciar cómo se comporta la oferta pública ante la potencial demanda de las familias en cuanto a atención de niños de las distintas edades.

A nivel del país total la cobertura de las edades 4 y 5 años es del 37.6% y específicamente de los niños de 5 años, el 58.9%. El Interior tiene una mejor cobertura que el promedio, en tanto Montevideo se ubica en el 34.7% y 52.8%.

La oferta es notoriamente insuficiente y cabe anotar que hay dos tendencias divergentes respecto a la ampliación de la cobertura. En el Interior se incrementan 6 puntos porcentuales entre 1985 y 1989, registrando en la última fecha coberturas del 39.6% y 63.1% para las edades 4 y 5 sumadas y 5 considerada individualmente. En Montevideo la cobertura de 4 y 5 años disminuye casi 3 puntos porcentuales entre 1985 y 1989 y la específica de 5 años se reduce en casi 8 puntos.

### Recuadro 11

#### Las madres que trabajan y el preescolar

Un módulo especial que, a solicitud de la CEPAL, Oficina de Montevideo se incorporó a la Encuesta Nacional de Hogares de Montevideo que realiza la DGEyC y que se recogió durante el trimestre setiembre-noviembre de 1986, permitió conocer al cuidado de quién quedaban los niños de 1 a 5 años cuando sus madres salían a trabajar.

Las madres de hogares ubicados debajo de la línea de pobreza en sólo un 22% de los casos dejaban a los niños en una institución (guardería, jardín infantil o clase jardinera); el porcentaje se elevaba al 41% en los hogares comprendidos entre 1 y 2 líneas de pobreza y a partir de allí y para ingresos entre 2 y 4 líneas de pobreza y para más de 4 líneas, era el 50%. "Un 30% de las madres activas de hogares pobres que se ausentan del hogar por razones de trabajo aducen razones económicas para no enviar a sus hijos a guarderías o jardines de infantes. Las mismas razones son esgrimidas por un 23% de las madres que forman parte de hogares cuyos ingresos las ubican entre 1 y 2 líneas de pobreza. La proporción baja a un 6% en el tercer estrato de ingresos y es nula en el cuarto" <sup>2/</sup>.

### CUADRO IV.3

#### RELACION ENTRE LA POBLACION DE 4 Y 5 AÑOS Y LA MATRICULA PREESCOLAR PUBLICA

Años	Población de		Matrícula preescolar			Cobertura	
	4 y 5 años	5 años	3 y menos	4 y 5 años	5 años	4 y 5 años	5 años
<b>M O N T E V I D E O</b>							
1985 (a)	41729	21028	1878	15562	12725	37.3	60.5
1989 (b)	42467	21754	2944	14747	11481	34.7	52.8
<b>I N T E R I O R</b>							
1985 (a)	63685	31960	2130	21409	18228	33.6	57.0
1989 (b)	64032	32186	3776	25322	20306	39.6	63.1
<b>P A I S T O T A L</b>							
1985 (a)	105414	52988	4008	36971	30953	35.1	58.4
1989 (b)	106499	53940	6720	40069	31787	37.6	58.9

Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, en base a datos de la DGEyC y del CEP-DIPE.

(a) Censo de Población de 1985

(b) Estimación 1989

En la explicación del fenómeno influyen dos factores, que posteriormente serán analizados con mayor detalle:

i) la mayor incorporación de niños de 3 años y menos que resulta de la extensión de los jardines de infantes como opción dominante frente a las clases jardineras de las escuelas comunes;

ii) la opción por la calidad del servicio educativo que en desmedro de la cantidad hicieron las autoridades.

La demanda social de educación preescolar es en "strictu sensu" desconocida porque no existen encuestas ni relevamientos que consulten a las familias con hijos en edad preescolar respecto a sus aspiraciones en materia de oferta de servicios.

Sin embargo, una aproximación a la demanda potencial lo constituye la participación del 69.5% -2o. semestre 1988- en la actividad económica remunerada (ocupadas, desocupadas y buscadoras de trabajo por primera vez) de las mujeres de 25 a 49 años, tramo de edad en el que figuran la casi totalidad de las madres de preescolares.

### 3. Las políticas aplicadas

#### a) La necesaria prioridad de la educación preescolar

Los agregados estadísticos indican que en el quinquenio de gobierno constitucional las autoridades de la Administración Nacional de Educación Pública establecieron ciertas opciones de política educativa preescolar.

Seguramente esas políticas estuvieron muy condicionadas por las limitaciones de recursos financieros que padeció y padece la enseñanza oficial.

En particular, es de mencionar el grave problema del retraso en materia de edificios, especialmente sensible en el caso de la educación preescolar que, por la edad de los niños, debería contar con locales adecuadamente distribuidos en relación a los asentamientos de población que -al nivel de

zonas o barrios- están en proceso de permanente cambio.

Más aún, debe señalarse que parte de la expansión de los Jardines de Infantes se origina en la puesta a disposición del Consejo de Enseñanza Primaria de locales construidos o arrendados por comunidades locales, con el objetivo de instalar los Jardines en ellos. Esta tendencia tiene como ejemplos visibles a las cooperativas de viviendas de Montevideo que al construir conjuntos habitacionales, previeron los locales para los futuros Jardines de Infantes. Si bien esto ha permitido una mayor expansión de estos servicios (en Montevideo de 28 a 49 entre 1984 y 1989), también ha implicado que la prioridad en la creación de Jardines se estableciera a partir de la oferta gratuita de locales y no de la identificación de comunidades con mayores necesidades sociales de atención preescolar.

Por otra parte, al decrecimiento de la población rural y a las variables tasas de crecimiento de la población de centros urbanos <sup>3/</sup> registrados en el período intercensal 1975-85 habría que agregar la diferencia de volúmenes de los niños en edad preescolar de los barrios de Montevideo <sup>3/</sup> y muy seguramente una cuota de significativos cambios en los asentamientos por barrios de familias con niños en el período posterior a 1985.

Entre 1984 y 1989 la matrícula preescolar pública del país tuvo un crecimiento de sólo 5716 niños que se expresa en un índice 114, inferior al índice de crecimiento de la matrícula (129) y al incremento en volumen de la misma (9282 niños) que se logró en el cuatrienio 1980-84. Hay que señalar que las matrículas de los años 1983 y 1984 son llamativamente elevadas en relación a los años anteriores y posteriores, tema sobre el que se volverá al considerar la dotación de educadores.

Considerando que la cobertura preescolar debiera teóricamente comprender tres grupos de edad, resulta legítimo establecer una comparación de su crecimiento con el bachillerato diversificado de enseñanza secundaria oficial que comprende tres grados. Entre 1983 y 1989 éste incorpora 24.503

estudiantes y registra un índice de crecimiento 157.

**Históricamente la asignación de recursos a los distintos niveles de la educación ha respondido a la demanda social de aquellos grupos de la sociedad que, teniendo a sus hijos matriculados en el sistema educativo, determinan la evolución del modelo de educación nacional de acuerdo a sus aspiraciones sociales y educativas con el simple mecanismo de demandar plazas en el grado o nivel siguiente.**

Esta "forma de planificación educativa", en una situación financiera de escasez de recursos, determina que la parte fundamental de la expansión del sistema se realice en beneficio de algunos grupos sociales, mientras aquellos otros de menor poder social y que requieren una atención prioritaria en la base del sistema educativo reciben la menguada parte de los recursos que restan, luego de atender el "crecimiento natural" del servicio.

Como ha sido demostrado a lo largo del capítulo II, asignar prioridad y recursos a la educación preescolar acentuaría el objetivo de equidad, de igualdad de oportunidades en los determinantes comienzos de la formación de cada generación, contribuiría eficazmente a reducir los anillos reproductores que de padres a hijos tiene la pobreza crónica y constituiría una forma de redistribuir ingresos no monetarios hacia los estratos más bajos de la sociedad <sup>3/</sup>.

b) La prioridad mayor del Interior

Entre 1984 y 1989 la matrícula oficial preescolar de Montevideo se mantuvo estable en 17.700 niños (aproximadamente), mientras la del Interior se incrementó en 5.769 por lo que el porcentaje de crecimiento fue del 25%.

Este crecimiento provino de los jardines de infantes (que al pasar de 7.009 a 11.760 niños, aportaron 4.751 matrículas adicionales) y de las clases jardineras de escuelas rurales que aportan 1.144, mientras que la matrícula correspondiente a las clases jardineras de las urbanas permanece estable.

Quienes consideren prioritario el papel de la educación preescolar sustituyendo la atención de las madres que se incorporaron al mercado de trabajo, sugerirían que la tasa de actividad femenina es más elevada en Montevideo y que por tanto en esta ciudad deberían radicarse las prioridades de expansión de la cobertura.

c) La prioridad asignada a la calidad

Si se mide el esfuerzo público en el período comprendido entre 1984 y 1989 por la creación de cargos de maestros preescolares, debe señalarse que fue importante y no inferior al realizado en el primer cuatrienio de la década. En el primero se crearon en el país 288 puestos y en el último 290 (si se considera la totalidad del personal docente, las creaciones a nivel nacional fueron de 317 y 293 y en Montevideo de 100 y 111 en cada período). En Montevideo el número de maestros de clase se incrementó ahora en 114 y antes en 109 y en el Interior los cargos que se crearon entre 1984 y 1989 fueron 174 frente a los 181 que se habían agregado entre 1980 y 1984.

Si el esfuerzo no redundó en mayor cobertura -particularmente en Montevideo en que 114 nuevos puestos de maestros no agregaron ninguna matrícula adicional- fue porque se adoptaron dos tipos de orientaciones, en búsqueda de una mejor calidad pedagógica, que "consumieron" la mayoría de los nuevos recursos docentes.

La primera fue la de reducir la relación alumnos/maestro. En el total de escuelas públicas del país ésta era de 34 niños en 1980, de 33.5 en 1984 y de 30.9 en 1989.

El promedio nacional oscurece la realidad de tendencias disímiles. En las clases jardineras -incorporadas a escuelas comunes- del Interior, el promedio alumnos/maestro fue de 34.3 en 1980, se redujo a 32.7 en 1984 y volvió a ascender a 34.7 en 1989. En Montevideo el ratio de clases jardineras crece del 33.6 al 35.1 para luego decrecer en 1989 a 30.7. Mientras tanto, la relación alumnos/maestros de clase de los jardines de infantes en Montevideo baja de 32.3 a 26 y en

el Interior de 33.3 a 30.7 en el período 1984-1989.

compensar la pérdida de matrícula de las clases jardineras.

Ante esta evolución, el observador que se ubique en el ángulo del carácter social de la política de educación preescolar se plantearía por lo menos dos tipos de preguntas. La primera es respecto al orden de prioridades. Existiendo en Montevideo estratos de bajos ingresos y escasa educación que requieren en forma acuciante de oferta preescolar pública y gratuita, ¿no hubiera sido prioritario atender esa demanda social antes que mejorar la razón alumnos/maestro?.

La segunda pregunta se relaciona con la distribución espacial y social de la oferta de servicios preescolares. Montevideo cuenta con una red de 229 escuelas públicas localizadas en 214 edificios (datos correspondientes a 1988). Esa red -en virtud de la falta de recursos financieros y del rezago de la política pública de construcciones escolares- se encuentra desactualizada en relación a la reciente distribución en el territorio capitalino de la población en edad escolar y como consecuencia la distancia de los hogares a los edificios escolares existentes es extremadamente considerable en los barrios periféricos de la ciudad.

Esa red de escuelas con sus clases jardineras comienza a ser sustituida por otra red de Jardines de Infantes que entre 1984 y 1989 evolucionan de 28 a 49, ubicados 13 de ellos en edificios escolares y 36 en locales independientes, que captan en total 1872 niños adicionales.

En la literatura especializada existen múltiples apoyos a la creación de establecimientos de educación preescolar y a la creación de ámbitos de socialización y pedagógicos exclusivos para los niños de menor edad. Asimismo, en la evolución de los países desarrollados se optó por escuelas maternas, kindergarten y otras modalidades de atención institucional específica de los preescolares.

El problema que se plantea el observador social es si la opción en el caso de Uruguay no implica costos sociales que habría que contrastar con los activos pedagógicos.

CUADRO IV.4

MATRÍCULA PREESCOLAR POR DEPARTAMENTOS. AÑO 1989.

	Total	2 años	3 años	4 años	5 años
Artigas	966	—	29	146	791
Canclones	5995	75	740	1030	4150
Cerro Largo	1536	44	143	239	1110
Colonia	2207	—	302	453	1452
Durazno	963	—	148	180	635
Flores	510	5	69	101	335
Florida	1417	—	208	295	914
Lavalleja	1330	38	212	280	800
Maldonado	1249	—	141	204	904
Paysandú	1549	—	159	203	1187
Río Negro	1023	23	143	213	644
Rivera	1745	80	213	268	1184
Rocha	1208	13	152	228	815
Salto	1669	—	190	243	1236
San José	1398	—	151	176	1071
Soriano	1714	—	146	212	1356
Tacuarembó	1681	—	253	384	1044
Treinta y Tres	938	—	99	161	678

Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, sobre datos del CEP-DIPE.

La segunda orientación consistió en desplazar la atención preescolar de las clases jardineras de las escuelas comunes a clases en establecimientos especializados: los Jardines de Infantes. Las escuelas con clases jardineras en Montevideo eran 187 en 1984, 198 en 1986 y luego el servicio decrece en número de establecimientos, siendo 193 en 1989; los maestros de clase pasaron de 294 a 274 y la matrícula descendió fuertemente de 10.327 a 9.240 en 1986, reduciéndose a 8.402 alumnos en 1989. Los Jardines de Infantes se incrementan de 28 a 49, el número de maestros de clase evoluciona de 223 a 357, mientras que la matrícula sólo asciende de 7.417 a 9.289 alumnos, con lo que no se logra

Es obvio que la red de Jardines de Infantes tiene una cobertura espacial -considerando que la distancia ideal entre hogares y establecimientos es la que puede recorrerse a pie- inferior a la red de escuelas públicas y por tanto necesariamente tiene una cobertura más débil de los estratos sociales más desfavorecidos de la capital, ya que los hogares con niños en edad preescolar y escolar tienen una mayor representación en

los barrios periféricos de Montevideo.

La pregunta que se formularía el observador de políticas sociales es, ¿en las actuales condiciones sociales del país y en las condiciones del servicio educativo, era preferible desarrollar una red de jardines de infantes o incrementar el número de clases jardineras en las escuelas comunes?

## CAPITULO V

### EDUCACION PRIMARIA

#### 1. Las tendencias de largo plazo del sistema

##### a) La comparación estadística a partir de 1963

Cuando se comparan las cifras de 1989 con las que presentó para 1963 el Informe sobre el estado de la educación en el Uruguay, la impresión aparente que se recoge es que no ha cambiado casi nada la situación de la escuela.

En 1963 había 270.985 niños matriculados en la escuela pública común, en 1975 la cifra era algo menor (267.153), creciendo hasta 1986 -año en que llega a 303.232 alumnos- y luego registra un lento descenso hasta 1989, llegando a una cifra de 295.858. Por su parte, la escuela privada tuvo su cobertura mayor en 1963 con 68.534 alumnos y en 1975 los había reducido a 55.449. El descenso continuó hasta 1986 y a partir de entonces se inicia un leve incremento que la ubica en 1989 en 54.557.

La totalidad de la matrícula pública y privada era en 1963 de 339.519 alumnos y un cuarto de siglo después, en 1989, es de 350.415 alumnos.

Una primera aproximación a esta estabilidad consiste en observar los datos poblacionales. Los tres censos de población realizados en el período demuestran que la población en edad escolarizable se incrementa en forma lenta:

Censos de Población	Volúmenes de población de	
	6 años	6 a 13 años
1963	50.249	376.895
1975	49.578	394.201
1985	54.599	430.054

Sin embargo, ese incremento poblacional no se tradujo en mayor matrícula por el

efecto de reducción de la tasa de repetición que será comentado más adelante.

Además, las series anuales presentan diferencias porque en el período se registró una muy cuantiosa emigración internacional de población uruguaya que no sólo trasladó niños en edad escolar sino principalmente mujeres en edad fértil que tuvieron sus hijos fuera de fronteras. A su vez, como el fenómeno de la emigración tuvo como principales destinatarios a Argentina y Brasil, existe un componente de migración temporaria y de retorno que a su vez influye en la población escolarizable de año en año.

Ahora bien, la estabilidad de la matrícula total oculta una serie de relevantes procesos que permitieron a la escuela llegar a una verdadera universalización.

##### b) Las principales líneas del cambio

Se pueden señalar tres grandes líneas que subrayan la existencia del cambio:

i) Se redujo la cantidad de no escolarizados;

ii) Se abatieron las tasas de repetición;

iii) Se incrementó el volumen y porcentaje de egresos.

El número de no escolarizados no era muy elevado en 1963 para la población de 6 a 11 años, pero comprendía a alrededor de un décimo de la población; en 1975 se encontraba por debajo del 5% y en 1985 las cifras se acortan aún más: entre 7 y 11 años <sup>1/</sup> sólo 2.5% de los niños se encuentran fuera de la escuela.

De considerable importancia fue el incremento de la asistencia en las edades 12,

13 y 14 años porque la mayor tasa no sólo comprende a los que siguen cursos en la enseñanza media, sino también a la categoría de rezagados en los estudios primarios, que anteriormente desertaban hacia los 12 años de edad con independencia del curso en que se encontraran. Con una población escolarizada en su totalidad, el cumplimiento del ciclo escolar de seis grados es función de la tasa de repetición.

Como fuera analizado en capítulos precedentes, uno de los caracteres distintivos de la escuela uruguaya fue el establecer metas en cuanto a aprendizaje y maduración en cada curso o año, las que de no ser logradas por los alumnos, se sancionaban con la repetición. Como ya se ha dicho, la correspondiente tasa era muy elevada como consecuencia de la distancia entre la cultura escolar y la cultura de los hogares, brecha que fue cerrándose especialmente en el último cuarto de siglo.

**Al reducirse la tasa de repetición, el volumen y porcentaje de egresos comenzó a incrementarse. Basta señalar que en 1963 los egresos fueron 27.792 y en 1989 llegaron a la cifra de 52.362 con una matrícula escolar total prácticamente estacionaria.**

## **2. La repetición**

La tasa de repetición de las escuelas públicas fue en 1963 del 25% -uno de cada cuatro matriculados era repetidor-, descendió ocho puntos porcentuales en 1975 y volvió a reducirse en otros ocho puntos en 1989, registrando la tasa de 9.6%, que implica casi un alumno repetidor sobre diez matriculados (véase Cuadro V.1).

El proceso de descenso conoció un primer impacto resultante del Plan José Pedro Varela y luego una regularidad total en su desarrollo, con algunas leves ondulaciones, sin manifestar ninguna correlación con los fenómenos políticos ni con los cambios en los tipos de autoridades que registraron la sociedad uruguaya y la educación primaria pública.

La regularidad denota la influencia de los cambios socioculturales del Uruguay -ya anotados- y la existencia de una institución

educativa portadora de definidos criterios de evaluación.

Lo anterior no quiere decir que las exigencias para la promoción hubieran sido las mismas en 1963 que en 1989, ni que hoy sean iguales en todas las escuelas del país. Todo sistema de evaluación se ajusta en relación a la performance en resultados que puedan lograr los estudiantes que, a su vez, en la condición actual de escuela de tiempo parcial y sin políticas sociales de apoyo, es en primera instancia función del nivel sociocultural de las familias.

Los criterios de evaluación se volverían menos exigentes cuando el educador estima que, siendo más prolongada en años la permanencia del estudiante en el sistema, tiene más posibilidades de recuperar lo no aprendido en cursos futuros.

Finalmente, tanto el cambio de la composición sociocultural de la matrícula, como el deterioro del status y de los ingresos de los educadores deben estar erosionando las pautas de exigencia académica.

El descenso en volumen de unos 30.000 repetidores entre 1963 y 1989 ha tenido importantes efectos, no sólo sobre los egresos, que se incrementaron, sino también en la distribución de los volúmenes de matrícula según cursos que es hoy más regular y explica el por qué existen cambios significativos tras la aparente estabilidad de la matrícula total.

Si se analizan los volúmenes y las tasas de repetidores desde 1975 a 1989 se aprecia que el cambio provino de las escuelas del Interior (véase Cuadro V.2). El volumen de reducción total de repetidores de escuelas públicas, fue de 17.269 alumnos, aportando Montevideo sólo 2.448, las escuelas urbanas del Interior 7.819 y las escuelas rurales -en forma paralela al decrecimiento de la matrícula de 48.465 a 33.730 alumnos- agregan nada menos que una reducción de 7.002 repetidores. **La historia social de la repetición escolar es en buena medida la historia de las condiciones de retraso social y cultural de los hogares del Interior y muy especialmente de las privaciones de las familias rurales. Como se apreciará en la Tercera Parte de este informe, las condiciones**

## CUADRO V.1

### REPETICION EN ESCUELAS PUBLICAS SEGUN CURSOS

Año	Volumen repetidores	Tasa global repetición	Tasas según grados					
			1	2	3	4	5	6
1963 (a)	70.335	26.1	41.4	25.7	23.2	20.2	16.7	21.7
1963 (b)	67.550	24.9	---	---	---	---	---	10.8
1975	45.555	17.1	28.2	19.0	16.6	14.6	12.7	7.7
1984	36.034	12.0	23.0	13.7	10.1	8.9	7.6	4.5
1989	28.286	9.6	19.8	11.5	8.5	7.0	5.8	3.3

Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, en base a datos de CEP-DIPE para los años 1975, 1984 y 1989 e Informe sobre el estado de la educación en el Uruguay para año 1963.

- (a) La tasa de repetidores de 6o. curso fue estimada sobre alumnos que no tuvieron pase a educación media.  
 (b) La tasa de repetidores de 6o. curso fue estimada en el 50% de los alumnos que no tuvieron pase considerando que el otro sector fue promovido pero no continuó

## CUADRO V.2

### REPETIDORES EN EDUCACION PRIMARIA SEGUN FORMA DE ADMINISTRACION Y REGIONES (Años Seleccionados)

Años	País Total			Montevideo			Pública		Interior		Subtotal Interior
	Pública	Privada a/	Total	Pública	Privada a/	Subtotal	Urbana	Rural	Subtotal	Privada a/	
<b>VOLUMEN DE LA REPETICION</b>											
1975	45555	---	---	11229	---	---	23277	11049	34326	---	---
1980	41151	---	---	11483	---	---	20805	8863	29668	---	---
1984	36034	1849 b/	---	11799	1078 b/	---	18501	5734	24235	771 b/	---
1989	28286	1748	30034	8781	1052	9833	15458	4047	19505	696	20201
<b>TASA DE REPETICION</b>											
1975	17.1	---	---	13.7	---	---	17.0	22.8	18.5	---	---
1980	14.9	---	---	13.0	---	---	14.3	20.5	15.7	---	---
1984	12.0	3.6 b/	---	11.4	3.2 b/	---	11.8	14.6	12.3	4.4 b/	---
1989	9.6	3.2	8.6	8.7	2.9	7.2	9.6	12.0	10.0	3.8	9.5

Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, sobre datos del CEP-DIPE.

- (a) No se cuenta con información sobre repetición en educación privada entre 1975 y 1984.  
 (a) Corresponde al año 1985.

de extrema marginalidad sociocultural parecen ahora ser tan frecuentes en Montevideo como en el Interior.

Como resultado, las tasas de repetición tienden a asemejarse en el territorio nacional. La de Montevideo cayó cinco puntos porcentuales, las de escuelas urbanas del Interior más de siete puntos y las rurales casi diez puntos.

Las tasas descienden en forma correlativa en todos los grados pero las que tienen mayor significación, porque condicionan el flujo de estudiantes en el ciclo escolar, son las caídas en el primer curso (de 41.4% en 1963 a 19.8% en 1989) y en el segundo.

Resultan particularmente agudas las caídas en los cursos superiores y la reducción a 5% y menos en 5o. y 6o.. No sería extraño que en dicho fenómeno actúen: i) la extracdad de ciertas categorías de alumnos que determina una promoción en los hechos automática; ii) la noción que la primaria no es más ciclo terminal y que, en consecuencia, existirán otras instancias de recuperación.

### 3. La distribución de la población escolar por cursos

En una situación hipotética en que los ingresos a la escuela primaria tuvieran exactamente el mismo volumen que los egresos y en que no existiera repetición o ésta fuera la misma para todos los cursos, en cada grado o curso existiría el mismo volumen de matrícula y la participación de cada uno sería del 16.6% en la matrícula total de la escuela primaria común.

Obviamente esa situación no existe en la realidad. Si existiera, podría provenir tanto de una muy destacable política social y educativa como de una permisividad en el control de los aprendizajes de los primeros grados, tal como ocurre en los países que asumieron la muy discutible política de la promoción automática en los tres primeros cursos.

En Uruguay, las tasas de repetición, como fuera analizado en el punto anterior, son

superiores en los primeros grados y en especial en 1er. año, con lo cual el volumen de ellos es mayor.

En el año 1963, en que la tasa de repetición del 1er. curso era el 41.4%, la matrícula del mismo en relación al total era del 25.6%, mientras que, tanto por efecto repetición como deserción, la matrícula del 6o. curso era apenas el 9.7% de la total de primaria pública.

Doce años después, la distribución de la población por cursos era más regular, porque la tasa de repetición en el 1er. curso había descendido al 28.2%, con lo que el porcentaje de este curso en el total de la matrícula había bajado al 19.4%, mientras que 6o. grado había logrado una participación del 14.3% como consecuencia de la mayor retención que se lograba en el sistema escolar.

Los datos de la década de 1980 muestran, como era esperable, una evolución más lenta porque se está muy próximo a la distribución hipotética anteriormente descrita. Los cursos de 2o. a 5o. grado participan con el 16% y fracción en la matrícula total y sólo serían "anómalos" el inicial y el final de la primaria.

La distribución de los años 1983 a 1985 refleja la crisis social que vivió la sociedad uruguaya en dicho período, con fuertes caídas de ingresos de los hogares, altas tasas de desocupación e incluso impactante mendicidad infantil. La matrícula del 1er. curso se incrementa como consecuencia de abandonos y reinscripción al siguiente año, así como mayores tasas de repetición. A partir de 1987 se recuperan las condiciones sociales mínimas y el volumen del curso inicial -que se elevó en 1984 a más de 60.000 niños- vuelve a situarse en el eje de 54.000 niños que tuvo a comienzo de la década y por ende el volumen total de la escuela pública desciende por debajo de los 300.000 de esos años en que la aparente expansión escondía una explosión de pobreza.

La tasa de repetición de las escuelas públicas descendió en forma regular del 17.1% en 1975 al 12.4% en 1982 en todo el país (en Montevideo del 13.7% al 11.9%) y permaneció estacionaria por un trienio, como también lo estuvo en el trienio 1977-1979 (en

### CUADRO V.3

#### DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LA MATRICULA DE PRIMARIA PUBLICA COMUN POR GRADOS

País total.

Año	Valores absolutos	Total	1o.	2o.	3o.	4o.	5o.	6o.
1963 (a)	259.920	100	25.6	19.6	17.7	15.2	12.2	9.7
1975	267.153	100	19.4	17.0	16.8	16.4	16.0	14.3
1980	277.018	100	19.8	17.6	17.1	16.7	15.3	13.5
1984	300.098	100	20.1	18.1	17.1	16.0	14.8	13.8
1989	295.858	100	18.1	16.9	16.5	16.7	16.3	15.4

Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, sobre datos del CEP-DIPE.

(a) Cifras del Informe sobre el estado de la educación en el Uruguay.

### CUADRO V.4

#### DISTRIBUCION POR EDADES EN ESCUELAS PUBLICAS (a)

Edades	1er. Curso	2o. Curso	3er. Curso	4o. Curso	5o. Curso	6o. Curso	1er. Curso	2o. Curso	3er. Curso	4o. Curso	5o. Curso	6o. Curso
<b>U R B A N A S</b>												
6	44.5						36.8					
7	31.2	30.9					49.9	31.7				
8	13.7	32.4	27.3				10.1	47.4	30.2			
9	10.6	18.7	29.9	26.5			3.3	13.1	45.7	29.2		
10		18.0	20.2	27.7	26.2			7.9	14.2	43.9	28.4	
11			22.6	21.6	29.1	27.7			9.8	15.4	42.6	27.7
12				24.2	23.0	33.4				11.4	16.5	43.3
13					21.7	25.0					12.5	17.5
14 y +						13.9						11.6
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
<b>R U R A L E S</b>												
6	34.6						41.4					
7	29.7	15.2					42.4	29.9				
8	18.6	27.9	12.4				11.7	42.3	27.0			
9	17.1	23.7	23.1	11.3			4.5	16.6	40.2	26.8		
10		33.2	23.7	20.9	12.1			11.1	18.4	38.2	25.5	
11			40.8	24.5	22.6	11.8			14.4	18.6	37.5	21.4
12				43.3	27.7	27.7				16.4	20.1	38.5
13					37.6	33.5					16.8	23.5
14 y +						27.0						16.6
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, en base datos del Informe sobre el estado de la educación en el Uruguay CEP-DIPE.

- (a) La última cifra de cada columna corresponde a la edad mencionada y las siguientes edades.  
 (b) Las diferencias entre la información de 1963 y 1985 respecto a las dos edades normales de cada curso haberse tomado la medida en distinto mes del año escolar.

Montevideo la tasa de repetición global subió 2 puntos) caracterizado igualmente por la fuerte caída de los ingresos de los hogares. En 1985, tanto en las escuelas públicas de Montevideo como en las urbanas del Interior, la tasa de repetición asciende pero los incrementos se producen en los cursos desde 3er. grado en adelante, lo que sugiere que se produjo un mayor ausentismo de los niños de hogares de más bajos ingresos que faltaban a las clases ya fuera para trabajar, sustituir en el hogar a los adultos o sencillamente mendigar. En las escuelas urbanas del Interior la tasa de repetición regresa a los niveles de 1981 y al igual que en Montevideo los incrementos de más de un punto porcentual (que equivalen a un aumento de más de un décimo en la tasa de repetición respectiva) se dan en los 4tos. y 5tos. cursos.

Cabe agregar que la CEPAL, Oficina de Montevideo, desarrolló una metodología para estimar el porcentaje de hogares que se encontraban por debajo de una línea de ingresos que no permite satisfacer las necesidades imprescindibles de sus integrantes.

Como toda medida de este tipo, se puede decir de ella que es altamente sensible a las mínimas fluctuaciones de la canasta de alimentos básicos al igual que al precio de los otros bienes y servicios que adquiere una familia. Pero en este caso la gran virtud de la medida ha sido su aplicación a lo largo de un quinquenio.

En 1984 (2o. semestre) indicaba que el 20.5% de los hogares de Montevideo se encontraba por debajo de esa línea, mientras que en el 2o. semestre de 1986 había descendido al 16.4% <sup>2/</sup> para continuar disminuyendo hasta el 2o. semestre de 1989 en que se situó en el 9.7%. Estas medidas adquieren mayor significación cuando se considera que el aporte de esos hogares a la población en edad escolar es muy considerable, tal como fue analizado en el Capítulo II.

#### 4. El rezago escolar

El ingreso a edades tardías -fenómeno con mayor incidencia en las escuelas rurales

a causa de las distancias de los hogares a las escuelas- y la repetición originada en inasistencias y/o escasos aprendizajes, provocan el rezago o extraedad, entendido como desfasaje entre el curso y la edad de los educandos.

En la medida en que descendió la tasa de repetición, se incrementó la normalidad de edades en la distribución de la matrícula.

Como fuera ya demostrado por el Informe sobre el estado de la educación en el Uruguay, los niños permanecían en la escuela el período de escolarización obligatoria, pero la acumulación de repeticiones culminaba en deserciones a partir de la edad de 12 años, con independencia del curso en que se encontraran.

La comparación de las distribuciones por edades de la matrícula de cada curso de escuelas públicas urbanas y rurales muestra todo lo que se avanzó al respecto y lo que aún queda por hacer. En 1963 tres cuartos de la matrícula de 1er. curso de escuelas urbanas tenía 6 o 7 años de edad y en las rurales el sector en edades normales sólo comprendía a dos tercios. En 1985 los porcentajes fueron 86.7% y 83.8%, mientras que los niños de 9 y más años descienden del 10.6% al 3.3% en las escuelas urbanas y del 17.1% al 4.5% en las rurales.

**La acumulación de las repeticiones hacía que en el 4o. curso de 1963 registrara un rezago extremo (niños de 12 y más años) de 24.2% en escuelas urbanas y 43.3% en las rurales. Casi un cuarto de siglo después, el porcentaje de niños de alto rezago había bajado a 11.4% y 16.4% respectivamente.**

Las cifras denotan la progresiva asimilación de las escuelas rurales a las condiciones urbanas, lo que ha sido paralelo a la disminución de la población rural, al traslado de la población pobre de los rancheríos y los minifundios a las ciudades, a la modernización social de ciertos sectores rurales y a un fenómeno pedagógico muy "suigeneris" en las escuelas rurales. La red de escuelas rurales que se construyó a lo largo de un siglo, hoy tiene una matrícula exigua. El maestro único que tiene a su cargo la complejísima tarea de la enseñanza

### CUADRO V.5

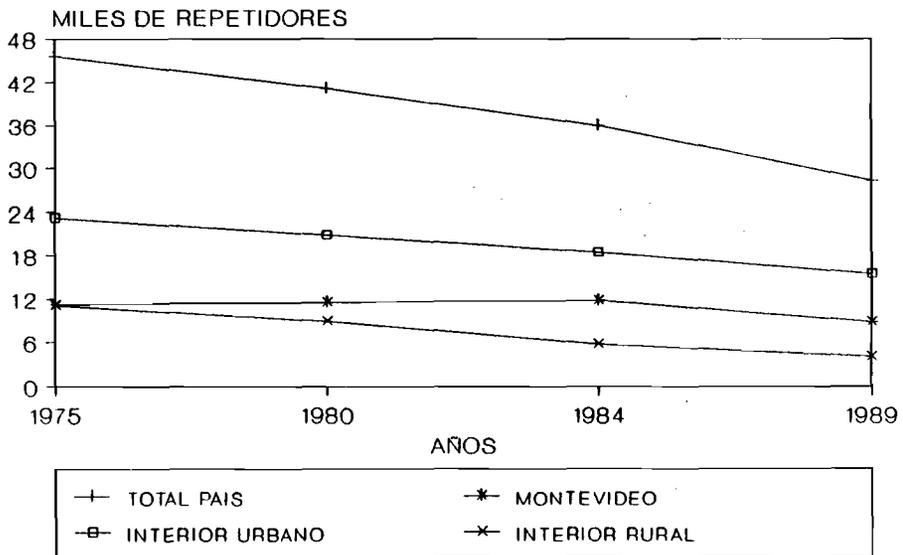
#### EVOLUCION DE EGRESOS DE PRIMARIA Y POBLACION NACIONAL DE 11 AÑOS DE EDAD

Años	Total egresos	Egresos escuelas públicas	Población 11 años	Egresos población 11 años %
1950 (a)	13.993	---	40.000	35.0
1963 (a)	27.792	---	46.400	59.9
1975	42.856	35.172	49.833	86.0
1977		34.653		
1980	42.520	34.949	50.913	83.5
1984	46.998	39.699	51.794	90.7
1985	46.506	39.182	52.017	89.4
1986	48.216	40.596	52.241	92.3
1987	50.868	42.554	52.465	97.0
1988	51.669	43.385	52.691	98.1
1989	52.362	44.078	52.918	98.9

Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, en base a datos del CEP-DIPE y estimaciones de población sobre la base de los Censos de 1975 y 1985, aplicando tasas de crecimiento intercensal.

(a) Informe sobre el estado de la educación en el Uruguay.

#### VOLUMEN DE LA REPETICION EN EDUCACION PRIMARIA



multigrado se encuentra hoy, en muchos casos, practicando una enseñanza "tutorial". Como los niños son tan pocos, ahora puede darles una enseñanza personalizada y logra educar simultáneamente a alumnos de los seis cursos escolares. Esa tarea era prácticamente imposible en el pasado cuando la matrícula comprendía entre 30/50 niños y cuando éstos se repartían entre los de primera infancia y los jóvenes adultos que son, por las circunstancias, los niños rurales de 12 y más años.

Pero las cifras aún en 1985 indican, claramente, la persistencia de un sector de educandos cuyo fracaso escolar los ubica como futuros excluidos de la sociedad. ¿Cuál puede ser el destino social de ese décimo de los matriculados rurales que asisten al 4o. curso con 12 y más años de edad, o de los porcentajes similares que llegan al 6o. curso con 14 y más años?

El sistema escolar, en su impotencia, recurre al expediente de promoverlos -lo que explica las bajas tasas de repetición de los cursos superiores- pero esto seguramente no es ninguna solución verdadera ni para ellos ni para la sociedad.

## 5. Egresos escolares

Los egresos escolares se incrementan como resultado de la transformación de las condiciones socioculturales de la sociedad y de las específicas del sistema educativo. En la medida en que los padres de los actuales escolares se componen con porcentajes crecientes de ex-escolares y, más aún, si ya recibieron los beneficios de la educación postprimaria, las familias generan la socialización preescolar y la paralela a la escuela, sin las cuales ésta no logra buenos resultados. En la medida en que fueron descendiendo las tasas de repetición y de extraedad, los desertores de un ciclo incompleto de primaria fueron progresivamente sustituidos por egresados de primaria. Y también en la medida en que la matrícula rural se fue reduciendo y mejorando los logros de la escuela en una población más reducida, la educación rural, que antes sólo aportaba desertores, pasó a agregar un

contingente de egresados de proporciones similares a la urbana.

### Recuadro 12 Historia socio-cultural de la escuela

En el transcurso de los últimos 40 años el egreso escolar -como proporción de la población de 11 años- evoluciona de un modesto 35% a casi el 100%.

Ello es indicador de la evolución de un sistema de educación que estableció requisitos de logros muy definidos y muy por encima de lo que era el nivel social y cultural de la población uruguaya, por lo que no es extraño que hubiera demandado un largo siglo desde la Reforma Escolar de José Pedro Varela para que escuela y sociedad lograran el punto de correspondencia.

En lo específico de los egresos o aprobación del ciclo escolar, la transformación insume la 2a. mitad del siglo XX y habiéndose logrado hacia 1975 lo que podía ya realizar por sí sólo el sistema educativo, comienza a partir de entonces una interacción entre funcionamiento escolar y situación social de los sectores de mayor pobreza monetaria y cultural de la sociedad.

La historia de la "eficiencia escolar" es paralela a la historia social y cultural de Uruguay. Pero también es la historia de un modelo educativo de tipo europeo que no se reiteró en la creación del nuevo ciclo de educación media obligatoria. Tanto éste como las enseñanzas secundaria y universitaria se asemejan más en sus aceleradas expansiones cuantitativas en la década de 1980 y en la debilidad de la profesionalidad docente, a los modelos de educación que los países latinoamericanos aplicaron en los últimos decenios.

La gran transformación se produjo entre 1963 y 1975. De 27.792 egresados se salta a 42.856 (equivalentes respectivamente al 59.9% y al 86% de la población nacional de 11 años

de edad, que antes o después egresaría del ciclo escolar) <sup>3/</sup>.

Entre 1975 y 1980 el volumen de egresos de primaria pública y privada permanece estancado y específicamente los egresos de la pública, que alcanzaron a 35.012 en la primera fecha, retroceden en el trienio de crisis -1977/1979- hasta ubicarse en 33.552 en el año 1979 <sup>4/</sup>. A partir de esa fecha se relanza el crecimiento del volumen de egresos de la escuela pública hasta 1983 (39.806 niños), en que se registra otro trienio de crisis social que repercute en mayor inasistencia, repetición y deserción y por tanto en involución (39.182 niños en 1985). A partir de 1986 la escuela pública retoma el crecimiento y el volumen de egresos asciende regularmente de 40.596 niños a los 44.078 que finalizan la primaria en 1989. El volumen total de egresos de escuelas públicas y privadas (estas últimas inciden poco en los cambios) evoluciona en el transcurso de la década de 42.520 en 1980 a 52.362 en 1989, cifras equivalentes al 83.5% y al 98.9% respectivamente de la población nacional de 11 años.

Como en el período hay dos crisis sociales, la de los años setenta (descenso de ingresos del trabajo para financiar el gasto militar y acumular en la economía de exportación) y la de los ochenta (consecuencia del endeudamiento internacional), los avances en resultados escolares conocen períodos de estancamiento. Es solamente a partir de 1985 -cuando comienza a reducirse el porcentaje de hogares bajo la línea de pobreza- que la escuela -también empobrecida- puede superar las barreras sociales que le impiden culminar el ciclo de socialización de la población en edad escolar.

El panorama está aún muy lejos de ser satisfactorio y más que nunca los problemas de resultados de la escuela pública son los problemas de la marginalidad social, tema que se analiza en la Tercera Parte de este informe, ubicando los logros de cada escuela según las condiciones sociales del barrio respectivo.



## CAPITULO VI

### EL CICLO BASICO DE EDUCACION MEDIA

#### 1. Las tendencias de largo plazo de la enseñanza media

El conjunto de la enseñanza media se desglosa en secundaria -oficial y habilitada- y técnica. La formación técnica y comercial privada ha conocido un desarrollo evidente a lo largo de la década de 1980 en programas y cursos de desigual especialización y duración, con un claro predominio del secretariado, la contabilidad y la computación.

En el cuarto de siglo que media entre 1963 y 1989 -años extremos del cuadro VI-1- la matrícula total de enseñanza media se multiplica por 2.5 veces (índice 245) frente a una población en edad escolarizable que tuvo limitados incrementos: la población de 13 a 19 años comprendió en 1963, 292.943 individuos; en 1975, 337.024 y en 1985, 328.535.

**En la fecha del último censo nacional la población matriculada en la enseñanza media equivalía a los dos tercios de los siete grupos de edades comprendidos entre 13 y 19 años.** Si bien la comparación es sólo indicativa y no representativa de la tasa de asistencia por edades, no deja de ser significativo el alto grado de masificación alcanzado por este nivel. Podría agregarse que, de continuar en la década de los '90 la tasa de crecimiento de la década precedente, a fines de siglo el país tendría más estudiantes matriculados en la enseñanza media que en la primaria.

En una observación de larga duración se aprecia la existencia de tres períodos bien definidos: en el primero, partiendo de los registros de 1963, se logra en 1970 un índice de crecimiento de 163; el segundo período, comprendido entre 1970 y 1980, registra un llamativo estancamiento; en el tercero: entre 1980 y 1989, el crecimiento de la matrícula casi recupera el ritmo de la década de los

sesenta logrando 151 como índice de crecimiento.

En el conjunto de esa tendencia, la década de 1970 registra anomalías evidentes: hasta 1975 el crecimiento de la matrícula sería del 8.5% y de 1975 a 1980 se produciría un decrecimiento para retornar al mismo volumen de matrícula de 10 años antes. Varios factores e hipótesis pueden explicar ese comportamiento que rompe la tendencia de largo plazo:

a. La subnumeración de la matrícula total por omisión de registro de los liceos nocturnos. Esto parece cierto pero resultaría insuficiente para explicar la totalidad del fenómeno.

b. El estancamiento en los egresos de primaria que llegaron a 42.856 en 1975 y regresaron a 42.520 en 1980 "bloqueando" el incremento de matrícula inicial en todo el sistema de enseñanza media.

c. La emigración internacional de la población uruguaya con alarmantes cifras entre 1973 y 1977 que repercutió en un descenso de la población escolarizable y por ende de la matrícula media.

d. El incremento de la tasa de actividad económica de los jóvenes entre 14 y 19 años que, en Montevideo, sube para los hombres del 41% en 1973 al 50% en 1981 y para las mujeres del 17.9% al 31.7%, con iniciales efectos de desestimiento y abandono de estudios medios.

La crisis social del período está en la base de la emigración, de la mayor participación en la ocupación y del estancamiento de los egresos de primaria. Pero, como se analizará luego, la tasa de

actividad de los jóvenes de 14 a 19 años se mantuvo en sus elevados registros a lo largo de la década de 1980 sin incidir negativamente en el crecimiento de la matrícula.

El inicial incremento de la ocupación de los jóvenes fue acentuado por la caída de los ingresos reales de los hogares pero luego, la actividad económica pasó a ser un comportamiento social fundamentado, no sólo en la necesidad de ingresos sino también en las aspiraciones de autonomía de los jóvenes.

La visión de largo plazo permite establecer algunos juicios preliminares:

a. La educación media ya era un fenómeno de asistencia masiva y con una elevada tasa de crecimiento cuando el legislador aprueba la ley 14.101 estableciendo la obligatoriedad de los tres primeros cursos. La incitación a la sociedad que estableció dicha ley no pareció tener efectos inmediatos en la década de 1970, afectada por emigración y crisis social. Pero la tendencia en la sociedad a lograr estudios de nivel medio para sus hijos se reestableció en la década de 1980 al mismo ritmo que en la de 1960.

b. La primera etapa de incremento estuvo fundada en un fuerte flujo de los egresos de educación primaria, en tanto que desde 1980 a 1989 el "abastecimiento" inicial evoluciona de 42.520 a 52.362 pasando, de hoy en más, el aporte adicional a tener poca significación desde que el egreso de primaria está próximo a la universalidad. Lo anterior implica que el incremento de la enseñanza media en la década de 1980 fundamentalmente expresa una mayor permanencia de los estudiantes en el ciclo.

c. A lo largo del período la enseñanza media se ha "secundarizado" aún más de lo que ya lo era en 1963. Mientras en distintos países de América Latina ante la expansión de la enseñanza media se llevaron a cabo reformas<sup>1/</sup> para diversificar sus contenidos - con resultados variados que merecen un análisis específico- en Uruguay la sociedad, con sus demandas, y las autoridades, con sus disposiciones, optaron por la enseñanza de tipo general y única que, básicamente, amplía la cobertura del tipo de formación cultural del antiguo bachillerato.

d. La opción uruguaya tiene como precedente en la región la reforma educativa chilena de la década de 1960 -que creó un ciclo básico de 8 años en la jurisdicción de la enseñanza primaria- pero fundamentalmente se afilia a las opciones educativas europeas y, en particular, a la francesa.

#### Recuadro 13

##### Evolución de la matrícula secundaria y técnica

En el conjunto de la enseñanza media la rama comercial y técnica tiene una participación limitada. En 1963 comprendía al 23.1% del total de la matrícula; desciende hasta el 20.7% en 1975 y a partir de esa fecha logra alcanzar la cuarta parte de los efectivos (1985), quedando prácticamente estancada en volumen desde entonces, con lo cual su participación en la enseñanza media cae al 22.2% en 1989. Si se considera que desde la puesta en vigencia del Ciclo Básico Unico (CBU) la enseñanza de este nivel que se realiza en los locales del Consejo de Educación Técnico Profesional es igual a la de los liceos, o sea, sin contenidos técnicos-profesionales, la matrícula propiamente técnica sería en 1989 de 40.277 y su participación en el total de media quedaría reducida al 15.9%.

La enseñanza secundaria es la que determina el conjunto del crecimiento de la media: entre 1963 y 1970 registra un índice 167; entre 1970 y 1980 el índice es 95 (que implica disminución de volumen) y en la última década retoma la tasa de crecimiento anterior alcanzando en 1989 el índice 157.

Dentro de ella la enseñanza habilitada tiene una participación del orden del 17% al comienzo y a fines del cuarto de siglo considerado, pero luego de crecer hasta 1975 -31.389 alumnos- registra, a partir de entonces, un retroceso recuperando recién esos efectivos en 1987 y creciendo en forma regular en los dos últimos años.

**CUADRO VI.1**  
**MATRICULA DE ENSEÑANZA MEDIA**

Años	Total de Ens.Media	Sub-total	Enseñanza Oficial	Secundaria Habilitada	Educación Técnica Oficial (a)
1963	103.073	79.268	65.483	13.785	23.805
1970	167.803	132.145	109.207	22.938	35.958
1975	182.195	144.497	113.108	31.389	37.698
1979	174.906	129.433	100.511	28.922	45.473
1980	167.732	125.448	97.070	28.378	42.284
1982	187.032	135.335	107.242	28.095	51.697
1983	195.810	140.551	115.091	25.460	55.259
1984	207.480	152.121	126.145	25.976	55.359
1985	213.501	159.514	132.184	27.330	53.987
1986	224.162	169.435	140.788	28.647	54.727
1987	229.085	176.319	145.083	31.236	52.766
1988	242.579	188.784	155.655	33.129	53.795
1989	252.935	196.851	161.419	35.432	56.084

Fuente: Banco de datos del Departamento de Estadística de la División Planeamiento Educativo del CODICEN.

- (a) Las cifras de la enseñanza técnica incluyen el Ciclo Básico de UTU y a partir de 1986 la matrícula del CBU que corresponde a las escuelas técnicas.

**CUADRO VI.2**  
**MATRICULA DE ENSEÑANZA MEDIA POR FORMA DE  
ADMINISTRACION Y REGION**

Años	Total	Sub-total	Enseñanza Oficial	Secundaria Habilitada	Técnica (a)
<b>M O N T E V I D E O</b>					
1963	67.907	54.880	44.570	10.310	13.027
1971	92.606	73.997	54.568	19.429	18.609
1983	101.142	74.433	54.255	20.178	26.709
1985	109.902	83.407	61.683	21.724	26.495
1989	123.069	96.230	69.006	27.224	26.839
<b>I N T E R I O R</b>					
1963	48.951	38.173	34.698	3.475	10.778
1971	80.412	64.181	58.570	5.611	16.231
1983	94.668	66.118	60.836	5.282	28.550
1985	100.761	73.269	67.531	5.738	27.492
1989	129.866	100.621	92.413	8.208	29.245

Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, sobre datos del Departamento de Estadística de Educación Secundaria y del Departamento de Estadística del Consejo de Educación Técnico Profesional.

- (a) Incluye la matrícula del Ciclo Básico de UTU y, a partir de 1986, la matrícula del Ciclo Básico Unico que se dicta en las Escuelas Técnicas.

Dos diferencias básicas con respecto a ellas son de señalar:

i) Los países europeos antes de llegar al Ciclo Básico Único de 9/10 años de duración desarrollaron, en las décadas de 1950 a 1970, una diversificación muy apreciable de tipos de enseñanza media a los que eran destinados los alumnos de acuerdo a sus resultados escolares y a los juicios de los consejos de orientación.

ii) Cuando esos países establecieron ciclos básicos únicos los grados de desarrollo económico y de diferenciación de la sociedad eran sensiblemente más elevados que los que registra Uruguay actualmente.

En Francia la reforma educativa de 1959 (efectiva para la generación que aprobó la primaria en 1967) estableció la escolaridad obligatoria hasta los 16 años, pero fijando, según calificaciones y edad del educando, orientaciones diversificadas.

Las "filières" del llamado colegio Fouchet se suprimen con la generación que ingresa a la enseñanza media en 1977. Pero, a pesar de la voluntad de crear un colegio único con una población social y culturalmente diversificada, los mecanismos de separación continuaron actuando. En 1981-82 sólo aprobaron la clase de 6ème -1er. año de media- el 81.6% de la cohorte escolar, tasa que desciende al 62.9% en 5ème. -2o. año de media- con 12.9% de repetición, 12.2% reorientados al CAP (Certificat d'aptitude professionnelle) y 8.2% a otras instancias de capacitación: CPPN (Classe préprofessionnelle de niveau), CPA (Classe préparatoire à l'apprentissage) y CEP (Classe préparant au certificat d'éducation professionnelle) <sup>2/</sup>.

## 2. Las tendencias en Montevideo e Interior

El cuarto de siglo mencionado (1963-1989) es el de la expansión de la matrícula en el Interior del país: mientras Montevideo registra un índice 181, el Interior alcanza 259 y, en volúmenes absolutos, en 1989 la matrícula total de enseñanza media del

Interior (129.866) por primera vez en la historia del país supera la de la capital (123.069).

En todos los subperíodos considerados en los cuadros VI.2 y VI.3 el índice de incremento de la matrícula es menor en la capital -salvo entre 1983 y 1985- pero es en los últimos cuatro años que la enseñanza media de las ciudades y pueblos del Interior registra un crecimiento -no acumulativo- del 7% anual, con lo que sobrepasa el volumen de Montevideo.

Es particularmente destacado el incremento de la secundaria del Interior entre 1985 y 1989 que, con un índice 137, agrega un volumen de matrícula igual a un tercio del preexistente en escasos cuatro años, mientras en Montevideo la matrícula adicional es del 15%. Es más, la enseñanza secundaria oficial en el Interior -que pasa de 34.698 alumnos en 1963 a 92.413 en 1989- lidera el crecimiento del sistema con un índice del 266.

La matrícula de educación técnica que, en ambas regiones había liderado el crecimiento en el período 1971-1983 y en Montevideo también durante 1963-1971, regresiona en volúmenes absolutos entre 1983 y 1985, apenas logra conservar el mismo volumen en Montevideo en los últimos cuatro años, en tanto que en el Interior, con un crecimiento del 6%, está muy por debajo de la totalidad de la secundaria que incrementa la matrícula en un 37%.

Los cambios educativos del Interior <sup>3/</sup> constituyen una importante mutación cultural en la estructura social nacional. En la relación dicotómica Montevideo-Interior, uno de los factores de la estratificación siempre fue la desigualdad educativa. El Interior urbano mantuvo una situación de subordinación a la capital, en virtud de una amplia serie de factores entre los que figuraba la primacía cultural de Montevideo, sede de universidad y centro dominante en materia de enseñanza secundaria, en especial la de 2o. ciclo (5to. y 6to. año).

El movimiento reequilibrante en cuanto a niveles educativos medios, que se acentúa progresivamente y que se consolida a partir de la reconstrucción democrática del país,

**CUADRO VI.3**

**INDICES DE CRECIMIENTO DE ENSEÑANZA MEDIA, SECUNDARIA Y TECNICA DE MONTEVIDEO E INTERIOR**

Años	Total de Ens.Media	MONTEVIDEO		Total de Ens.Media	INTERIOR	
		Enseñanza Oficial y Habilitada	Técnica		Enseñanza Oficial y Habilitada	Técnica
1963/71	136	135	141	164	168	151
1971/83	109	101	143	118	103	176
1983/85	111	116	99	107	112	96
1985/89	112	115	101	129	137	106
1963/89	181	175	206	265	263	271

Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, sobre datos del Departamentos de Estadística de Educación Secundaria y del Departamento de Estadística del Consejo de Educación Técnico Profesional.

**CUADRO VI.4**

**MATRICULA DEL CICLO BASICO POR FORMA DE ADMINISTRACION  
(SECUNDARIA, TECNICA Y HABILITADA) Y REGION. TASA DE  
CRECIMIENTO MEDIO ANUAL EN LOS PERIODOS 1978-1985 Y 1985-1989**

Años	Total País	MONTEVIDEO					Total Interior	INTERIOR				
		Total Mvdeo.	Sub total	Secundaria Oficial Habil.	Técnica (a)	Sub total		Secundaria Oficial Habil.	Técnica (a)			
<b>MATRICULAS</b>												
1978	101404	48555	42447	28124	14323	6108	52849	40669	35893	4776	12180	
1980	97347	46484	40107	25958	14149	6377	50863	37994	34109	3885	12869	
1983	112158	51420	42880	31169	11711	8540	60738	44697	40647	4050	16041	
1985	115685	54266	45846	33372	12474	8420	61419	46111	41831	4280	15308	
1986	121285	56256	48485	35146	13339	7771	65029	51075	46753	4322	13954	
1987	121887	55382	49767	35411	14356	5615	66505	54913	50026	4887	11592	
1988	128794	58760	53094	37457	15637	5666	70034	59826	54059	5767	10208	
1989	132307	59499	53757	37322	16435	5742	72808	62584	56319	6265	10224	
<b>TASA DE CRECIMIENTO MEDIO ANUAL</b>												
<b>Período 1978-1985</b>												
% CREC	14.1	11.8	8.0	18.7	-12.9	37.9	16.2	13.4	16.5	-10.4	25.7	
T.M.C.(b)	2.0	1.7	1.1	2.7	-1.8	5.4	2.3	1.9	2.4	-1.5	3.7	
<b>Período 1985-1989</b>												
% CREC	14.4	9.6	17.3	11.8	31.8	-31.8	18.5	35.7	34.6	46.4	-33.2	
T.M.C.	3.6	2.4	4.3	3.0	7.9	-8.0	4.6	8.9	8.7	11.6	-8.3	

Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, sobre datos del Departamento de Estadística de Educación Secundaria y del Departamento de Estadística del Consejo de Educación Técnico Profesional.

(a) Incluye la matrícula del Ciclo Básico de UTU y, a partir de 1986 la matrícula del CBU que se dicta en las Escuelas Técnicas.

(b) Es el crecimiento promedio por año en el período considerado. Se obtiene dividiendo el porcentaje de crecimiento operado en el período entre el número de años que lo comprenden.

seguramente está vinculado a otros cambios en la estructura económica y ocupacional.

Entre el 2o. semestre de 1984 y el de 1988 la ocupación se incrementó en un 6% en Montevideo y en un 16% en el Interior; la ocupación de los jóvenes de 14 a 19 años permanece estacionaria en la capital mientras se incrementa en un 25% en las restantes ciudades de 900 y más habitantes del país; el ingreso real de los hogares, sin valor locativo, entre el 2o. semestre de 1984 y el 4o. trimestre de 1988 registra un índice de crecimiento en Montevideo de 144 y de 154 en las capitales departamentales, Las Piedras y Pando; por último, la distribución del ingreso real per cápita de los hogares mejora más en el Interior, incrementando la participación en el total de los deciles 2 a 8 de la distribución<sup>4/</sup>.

Las estructuras económica y ocupacional que emergen están emitiendo "mensajes" sobre el papel de la formación educativa media en la incorporación al mercado laboral, que han sido recogidos por la población bajo la forma de demandas sociales de nuevas ofertas de servicios educativos en localidades que carecían de ellos o en barrios de ciudades suficientemente populosas como para tener 2 ó 3 liceos.

Por la mayor organización comunitaria de las ciudades del Interior, las demandas sociales son transformadas por las élites locales en efectivas demandas políticas que, al ser satisfechas por las autoridades educativas, generan impacto en casi todos los estratos sociales y no sólo a nivel de los grupos movilizadores como ocurre en Montevideo dada su mayor compartimentación social y territorial.

En la Tercera Parte de este informe, al analizar **Las Escuelas según Contexto Social**, se presentan datos de inasistencia y de repetición clasificados por barrios de Montevideo, agrupados en estratos socioeconómicos que, en contraposición con los mismos indicadores de los Departamentos de Canelones, Maldonado y Tacuarembó, tienden a sugerir que en la capital se han concentrado ciertos fenómenos de marginalidad social y cultural que reclaman de investigaciones específicas.

### 3. La evolución del ciclo básico

#### a) Antecedentes

La información que se presenta en el Cuadro VI.4 parte del año 1978, fecha en la que se complementaron los tres cursos del ciclo básico establecidos en el Plan de 1976 que implementó la nueva estructura contenida en la Ley No.14.101, a través de dos modalidades: una en la órbita de secundaria y la otra bajo jurisdicción de la Universidad del Trabajo del Uruguay.

El plan de estudios de esta última reproducía el vigente en la enseñanza secundaria y agregaba opciones profesionales a través de 10 horas semanales de taller.

Por lo tanto, 1978 marca la primera instancia en la historia de la educación media nacional en que los contenidos básicos de un mismo plan de estudios se aplicaron al conjunto de los cursos iniciales de esta rama.

A partir de 1986 la integración del tipo de estudios básicos se completa con la decisión del CODICEN de establecer un Ciclo Básico Unico (CBU) que no sólo elimina las diferencias entre los preexistentes, sino que se formula con la voluntad de "Reformar el Plan de Estudios de 1976 y establecer como primer nivel de la Educación Media un Ciclo Básico Unico bajo la administración inmediata del Consejo de Educación Secundaria, que comprenderá tres años de estudios y tendrá un carácter obligatorio para todos los egresados de la enseñanza primaria"<sup>5/</sup>.

De esta forma se concretaba la disposición de la Ley No. 14.101 -de fecha 9 de enero de 1973- que en su artículo 4to. distinguía tres niveles de "Educación General":

"El primer nivel comprende la Educación Preescolar y la Escolar o Primaria.

El segundo nivel comprende la Educación Secundaria Básica.

El tercer nivel comprende tres modalidades optativas: la Educación Secundaria Superior (1ra. modalidad) la Educación Técnico Profesional Superior Universidad del Trabajo (2da. modalidad) y la Educación Magisterial (3era. modalidad).

Cada una de ellas habilitará para los estudios superiores y será articulada de manera horizontal y vertical".

Y en su Artículo 5to. dispuso que "La educación será obligatoria, común y general para el primer nivel (Primaria) y, para el segundo nivel, hasta tres años mínimos de la Educación Secundaria Básica".

b) El ciclo básico: un nuevo fenómeno socio-cultural

En 1989 la matrícula de este nuevo nivel de la educación general con 132.307 estudiantes comprendía el equivalente al 90% de la población de los tres grupos de edad potencialmente asistentes a dicho ciclo. (La población nacional de 13, 14 y 15 años censada en 1985 sumaba 147.423 personas).

Pocas veces en la historia de la educación se registra que una disposición legal sobre obligatoriedad de la enseñanza -no acompañada de políticas sociales de apoyo ni de asignación de recursos para infraestructura- logre su cumplimiento de hecho en un plazo tan breve.

Cuando la ley se aprueba, el comportamiento de amplios grupos de la sociedad ya era el de considerar como estudios social y culturalmente básicos a un ciclo de 3 o 4 años post-primarios. La extensión de dicho comportamiento al conjunto de los hogares se produjo en dos ciclos diferentes: en el primero que va de 1978 a 1985 el crecimiento promedio por año de la matrícula es del 2%, porcentaje que se sitúa por debajo de la tendencia histórica prevaleciente hasta 1970; en el segundo (1985-1989) el incremento promedio casi duplica al del período anterior, situándose en el 3.6%, lo que acelera el proceso de masificación del CBU.

Esta última etapa tiene como base de su expansión el que la enseñanza primaria esté casi completando la cobertura de la población en cuanto a egresos escolares. En 1985 eran 46.506 y en 1989 registraron la cifra de 52.362, o sea casi el equivalente a la población de un grupo simple de edad de la población nacional de 11, 12 o 13 años.

Pero el flujo proveniente de la escuela primaria sólo explica un aspecto del fenómeno. En la base del mismo figura la conjunción de:

a) Una enorme demanda social por educación media -preexistente en algunos casos y potencial en otros- a la que el legislador le abre un cauce con la declaración de obligatoriedad de los tres primeros cursos. Como ya fue dicho, la Ley en lo inmediato no es generadora del fenómeno social. Por una parte la situación social de los hogares registró enormes déficits en la segunda mitad de las años 1970 y durante el período de crisis 1982-1985, lo que inhibía la prolongación de la escolaridad de los jóvenes en los estratos sociales medio-bajo y bajo.

Por otra parte, los empleadores no comienzan a exigir de inmediato, como requisito para el desempeño ocupacional, el nuevo ciclo educativo obligatorio. Pero en la medida en que la práctica se difunde y que se generaliza la experiencia laboral -muchas veces frustrada- de los jóvenes de 14 a 19 años, los hogares comienzan a percibir el carácter indispensable de este tipo de estudios. Cabe recordar lo ya dicho en el Capítulo II sobre la cristalización de la estructura ocupacional y la rígida correspondencia entre niveles de educación y de ingreso de los ocupados.

b) Una decisión de política educacional asumida por el CODICEN al establecer el Ciclo Básico Unico en el año 1986. Con clara definición de las metas que se aspiran a lograr con el CBU, el Documento No. 1 (Reforma Curricular del Sistema Educativo Nacional "Criterios y Orientaciones Generales para la Reforma del Ciclo Básico de la Educación Media") reza:

**"Es muy importante no perder de vista la meta democratizadora y de igualación de oportunidades que se propone este primer nivel de los estudios secundarios. Es de desear, en consecuencia, que los beneficios de esta formación se generalicen a la totalidad de los adolescentes y que, sin renunciar a la exigencia de aplicación al estudio, se facilite a todos el poder cursarlos sin mayores tropiezos".**

Esta decisión de política se efectivizó a través de dos dimensiones:

a) la activa creación de liceos y establecimientos, especialmente en centros poblados de segunda magnitud y en zonas rurales;

b) un sistema de formación-evaluación que redujo al mínimo los "tropiezos" y las sanciones en el ciclo de aprendizajes. La primera generalizó en el espacio físico la oferta educativa -concretando una expansión social de oportunidades educativas- y la segunda facilitó la permanencia en el CBU, incluso para estudiantes con menores resultados en sus aprendizajes.

c) La democratización educativa y la redemocratización de la sociedad

Luego de la década de estancamiento de la matrícula y de las oportunidades de equidad, la acelerada expansión de la demanda educativa -que se inicia ya en 1983- y la política democratizadora contenida como meta en el CBU revierten las tendencias. Seguramente no sólo hay una correlación en el tiempo histórico entre dictadura-estancamiento y recuperación democrática-expansión de oportunidades en la enseñanza media. La incomunicación entre sociedad y Estado fue una nítida característica del período de facto. Inversamente, en el primer quinquenio de recuperación democrática se manifestaron las señales de correspondencia entre uno y otro ámbito del sistema y fundamentalmente se reabrieron los canales de comunicación de las demandas de la sociedad al Estado.

La coherencia de la política educativa en cuanto a instrumentos adecuados al logro de un CBU accesible en todo el territorio nacional se expresa en la creación de 21 liceos oficiales entre 1985 y 1989 -a un promedio anual que sólo tiene un registro más alto en los años 1911-12 y 1971-75. A ello hay que agregarle el esfuerzo para satisfacer necesidades de educación básica de localidades de escaso volumen poblacional o de pequeños agrupamientos estudiantiles (cuadro VI.5). En 1987, de 124 liceos del Interior, 31 tuvieron menos de 50 alumnos en el 1er. grado del CBU y de 39 escuelas

técnicas con cursos de 1er. año, 15 también tenían menos de 50 alumnos.

**La difusión de establecimientos de CBU en el territorio nacional hace comparable el servicio educativo al de la enseñanza primaria con todo el efecto "civilizador" que ello implica.** El esfuerzo de extensión espacial y social del CBU es particularmente llamativo en el contexto de restricción de recursos financieros que caracterizó la situación del Estado a partir de 1985 y no se debe pasar por alto que se concretó con un nivel de remuneraciones docentes incompatible con la especialización profesional y la responsabilidad de las tareas.

d) El crecimiento según regiones y tipo de administración

Los índices de crecimiento de la totalidad de la matrícula de enseñanza básica entre 1978 y 1989 son del 122 en Montevideo y del 138 en el Interior. Los registros más elevados los tienen: secundaria oficial en el Interior (157) y en Montevideo (127), secundaria habilitada en el Interior (131) y en Montevideo (115). La enseñanza básica en la rama técnica decrece por razones que serán analizadas más adelante.

Estrictamente en el período de redemocratización (1985-89) la matrícula de CBU crece en un 31.8% en los liceos habilitados de Montevideo, y en un 46.4% en los similares del Interior (pero con un volumen reducido); en un 34.6% en la enseñanza secundaria oficial del Interior del país, contra apenas un 11.8% en Montevideo.

La matrícula total del Ciclo Básico entre 1985 y 1989 se incrementa en 16.622 alumnos; los liceos oficiales del Interior aportan 14.488 nuevos alumnos, los oficiales de Montevideo 3.950, los habilitados de Montevideo 3.961 y los similares del Interior 1.945; mientras que la educación técnica pierde 5.084 estudiantes en el Interior y 2.678 en la capital.

**La creación del CBU en 1986 sustituyó los dos tipos de Ciclo Básico de la reforma de 1976 y afectó, como ya se vio, negativamente la matrícula de las escuelas**

## Recuadro 14

### El concepto de democratización educativa

El concepto se refiere a dos dimensiones muy diferentes para cuyo logro se requieren políticas que en una primera etapa del proceso democratizador no sólo divergen, sino que frecuentemente se oponen entre sí.

La primera comprende la apertura de las instituciones educativas a la totalidad de los estratificados grupos socioculturales que forman parte de la sociedad nacional.

Esto implica que: a) se amplíen las oportunidades de acceso al Ciclo Básico por la extensión de la oferta de servicios; b) se facilite la permanencia de los alumnos a lo largo del ciclo de estudios eligiendo metodologías no sólo para retenerlos, sino para transmitirles conocimientos y continuar su socialización.

Ambos aspectos fueron logrados plenamente como lo comprueban las estadísticas comentadas. El Ciclo Básico Unificado es un logro de democratización social y le otorga a la sociedad nacional una nueva y más equilibrada base cultural para su desarrollo.

La segunda dimensión de la democratización educativa tiene que ver con la calidad de los conocimientos que se transmiten y la igualdad de oportunidades en cuanto a adquirir esos conocimientos por parte de los estudiantes de distintas regiones y estratos sociales.

Esto a su vez implica que:

a) la expansión educacional sea acompañada de la adecuada formación profesional de docentes en conocimientos específicos y en metodologías pedagógicas acordes con la complejidad cultural de la incorporación a la enseñanza de nuevos grupos sociales de menor cultura familiar y, seguramente, de más pobres aprendizajes en la escuela primaria;

b) se desarrollen los equipamientos, bibliotecas e infraestructura básica que esta meta exige;

c) el sistema de gratificaciones y sanciones, propio de la evaluación de los aprendizajes, sea coherente con la exigencia de esfuerzos que reclama un nivel más alto de conocimientos;

d) exista un tiempo para implementar la formación de recursos humanos docentes y también de consolidación e intensa evaluación de la experiencia, porque, en especial, el cambio cultural reclama de acumulaciones muy sutiles que se procesan en las mentes de los actores sociales colectivos.

Esta segunda magnitud es de lentos logros y si se la considerara como prioritaria determinaría que la primera dimensión de democratización educativa se cumpliera en forma lenta y progresiva, tal como fue la historia de la evolución de la escuela primaria.

**CUADRO VI.5**

**URUGUAY: LICEOS OFICIALES ORDENADOS  
POR PERIODO DE FUNDACION**

Período	Total	Montevideo	Interior
1911-20	22	4	18
1921-40	10	4	6
1941-50	22	3	19
1951-60	23	7	16
1961-70	27	9	18
1971-75	29	8	21
1976-85	19	3	16
1986-89	21	2	19

Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, en base a información de ANEP, Educación Secundaria 1985-1989, Montevideo, 1990.

**CUADRO VI.6**

**PROMOVIDOS EN LA PRIMERA REUNION FINAL Y  
PROMOVIDOS FINALES**

	Promovidos 1a.reunión (b)			Promovidos finales (b)		
	Primero	Segundo	Tercero	Primero	Segundo	Tercero
1976	33.8	32.1	26.4	73.5	71.6	67.2
1981	36.2	32.3	34.7	73.9	73.0	77.0
1984	39.8	33.8	33.2	73.7	73.4	75.7
1985	40.5	35.6	37.0	75.6	73.2	76.7
1987	39.8	32.8	39.3	82.5	80.4	76.5

Fuente: CEPAL, sobre datos del Departamento de Estadística de Educación Secundaria y del Departamento de Estadística del Consejo de Educación Técnico Profesional.

- (a) "Promovidos en la 1a. reunión" son aquellos alumnos que no van a recuperación ni a examen en ninguna asignatura. Promovidos finales" son quienes promueven con o sin asignaturas pendientes, luego de pasar por las instancias de recuperación y/o examen.
- (b) Calculado sobre datos de matrícula y promovidos. Se depuró la matrícula total, restando los alumnos con pase y sin información.

técnicas. El Ciclo Básico de la Universidad del Trabajo tenía como factor de atracción el hecho que las asignaturas teóricas eran las mismas que en el Ciclo Básico de secundaria -y es posible que con un nivel de exigencias menor- agregando una iniciación profesional con 10 horas de taller. Sin entrar a analizar la conveniencia o inconveniencia de esa iniciación profesional y técnica en la inmediata postprimaria, es evidente que para un sector de las familias ese tipo de enseñanza, que comenzaba la capacitación profesional, era visualizado como más adecuado a las urgencias ocupacionales o a lo que entendían era la personalidad del joven estudiante. Al reformarse la educación desaparecen las horas de taller, la temprana iniciación técnica o en capacitación y se implanta también el CBU que "tiene una finalidad fundamentalmente cultural, complementando las adquisiciones básicas de la escuela primaria"<sup>6/</sup>.

Las escuelas técnicas, por razones largas de analizar, tuvieron históricamente menor prestigio social que los liceos secundarios. Pero, seguramente, el mejoramiento de la remuneración relativa del trabajo manual calificado en relación al de "cuello blanco" (al que da acceso el liceo) registrable en el mercado laboral desde fines del 1970, incidió en el mayor crecimiento de la matrícula del Ciclo Básico de las escuelas técnicas, en relación a secundaria, en el período 1978/85. Al eliminar la formación de taller, las escuelas técnicas seguramente perdieron su principal atractivo y quedaron con sólo la imagen negativa de una formación cultural de presunto menor nivel, impartida en locales que fueron los de preparación de futuros trabajadores manuales. Por lo tanto, no es de extrañar que la matrícula del CBU en ellas se reduzca en un tercio en el período 1985/89, denotando un desplazamiento de las demandas sociales de los nuevos inscriptos a los liceos, que son las instituciones por excelencia de la formación cultural general y detentaron desde hace mucho tiempo un mayor status social.

Respecto al CBU caben consideraciones similares a las realizadas sobre la totalidad de la educación media respecto al incremento de la matrícula del Interior, pero, en este caso, el fenómeno está concentrado en los liceos.

Los importantes cambios en la matrícula de los liceos del Interior no han tenido una adecuada contrapartida en la formación de recursos docentes. La ampliación de funciones de los institutos normales de ciudades del Interior que asumen la preparación pedagógica para los Institutos de Formación de Profesores locales -cuyos estudiantes deben rendir los exámenes de las asignaturas "especiales" (Biología, Historia, etc.) en Montevideo- no ha deparado un incremento destacado en la formación de docentes del Interior. Por otra parte, la creación de liceos en pequeñas ciudades y en zonas rurales limita la posibilidad de fluidez en el territorio nacional de los profesores titulados. Parecería difícil sostener un alto nivel de enseñanza en este ciclo de expansión del CBU en los asentamientos humanos de pequeña escala sin una dinámica política de capacitación de recursos humanos docentes.

#### 4. Instrumentos de la democratización del Ciclo Básico

El CBU revela una nueva concepción de los ciclos de enseñanza, del tratamiento de las dificultades de aprendizaje y de la forma de intervención entre formación y evaluación.

En esa concepción -y sin entrar a analizar el diseño curricular- se destacan los siguientes instrumentos innovadores en materia de formación continua:

i) Los cursos de compensación: "permiten asistir a los alumnos con problemas de aprendizaje para que progresen en la adquisición de las habilidades instrumentales básicas, que les posibiliten el aprovechamiento del curso" (artículo 53 del "Reglamento sobre el régimen de evaluación y pasaje de grado del CBU de la educación media"). Abarcan las siguientes áreas:

- Area 1: Dificultades de comprensión lectora y expresión oral y escrita.
- Area 2: Dificultades de aprendizaje en el área del razonamiento matemático y afines.
- Area 3: Técnicas de estudio.
- Area 4: Dificultades de aprendizaje originadas en problemática familiar y socio-cultural.

En relación a los cursos de compensación, las disposiciones sucesivas: "corredor horario" para ellos entre los turnos; creación de una especialización "Curso de orientación y tratamiento de adolescentes con dificultades de aprendizaje" en el Instituto Magisterial Superior, dirigida a docentes del CBU; "determinación precoz de los alumnos que presentando déficits apreciables de rendimiento deban ser dirigidos hacia estos cursos"<sup>7/</sup> (que en algunos liceos ha llegado a ser una evaluación global de los alumnos apenas ingresan)- han permitido un perfeccionamiento destacable de una iniciativa que se orienta a dar más educación a quienes tienen más dificultades, para lograr una mayor homogeneidad de resultados.

ii) Los cursos de recuperación: fueron definidos desde el inicio de la reforma como "prolongación de la actividad del curso en las disciplinas que determine la reunión final de profesores, con la finalidad de recuperar o reparar al alumno en aquellos contenidos y experiencias donde muestre un déficit de formación" <sup>8/</sup>. A estos cursos -de 4 semanas de duración- son enviados los estudiantes que en la 4a. Reunión de Profesores (noviembre) del año respectivo no son promovidos en todas las asignaturas ni declarados repetidores.

Como "la repetición del curso en este primer nivel se decretará sólo en los casos de alumnos que manifiesten una categórica incapacidad de recuperación en aspectos básicos del grado" <sup>9/</sup>, de hecho la 4a. Reunión de Profesores declara repetidores a estudiantes de alta inasistencia o de comportamientos incompatibles con la enseñanza. El estudiante puede ser enviado a recuperación en todas las asignaturas con el supuesto -no bien explicitado- que una revisión más intensa en 4 semanas (las asignaturas de 1 hora semanal pasan a 2 horas y las restantes permanecen con la misma carga horaria) permitirá recuperar los aprendizajes no logrados en el año escolar.

El curso de recuperación es dictado por el profesor del año y al término del mismo se realiza la 5a. Reunión de Profesores que evalúa los rendimientos en los Cursos de Recuperación y determina:

- los estudiantes que repetirán el curso por inasistencias al Curso de Recuperación o por no haber superado las insuficiencias en 4 ó más asignaturas. (El "Reglamento sobre régimen de evaluación..." inicialmente en el Art.47 dispuso "5 ó más asignaturas después de asistir a los Cursos de Recuperación");
- los estudiantes promovidos y observados en algunas asignaturas;
- los estudiantes promovidos y observados en algunas asignaturas que deben realizar en el próximo grado cursos de compensación;
- los estudiantes promovidos totales y orientados a cursos de compensación;
- los estudiantes promovidos totales.

iii) La múltiple y reiterada observación: las observaciones no son "levantadas" mediante examen -que ha sido excluído como forma de evaluación hasta el final de 3er. año- sino por el profesor de la respectiva asignatura en el curso superior siguiente, mediante una atención especial al alumno con tareas domiciliarias y "pruebas diferenciadas antes de la 2a., 3a. y 4a. reunión, que no sustituyen las necesarias para la evaluación propia del año que cursa" (Documento No.13). El resultado de este procedimiento -cuya efectividad es discutida por distintos observadores docentes- debe ser comunicada a la Reunión de Profesores.

Como algunos estudiantes no logran mejorar su rendimiento académico continúan en el CBU acumulando en algunos casos una, dos o tres observaciones en las asignaturas seriadas -por ejemplo Matemáticas- que al finalizar el Ciclo Básico Unico deben superar con "una prueba en cada una de las asignaturas observadas" (Documento No.14 "Complemento del Régimen de Evaluación y Pasaje de Grado del Ciclo Básico"). Los estudiantes podrán inscribirse y realizar el 4o. año con dos asignaturas previas rindiendo examen en los periodos de febrero, julio y noviembre. De no aprobar pasan a la categoría de "exámenes libres con programas especiales".

En virtud del objetivo general de lograr una formación continua, de evitar las deserciones y de lograr una mayor equidad ("Su objetivo no es meramente que los alumnos aprueben, sino que lo hagan de manera que puedan continuar sus estudios con éxito y poseyendo en su vida laboral la capacitación básica que exige la vida moderna" reza el Documento No.5), se ha instaurado un cuasi régimen de promoción automática en el CBU.

## 5. Los resultados de la democratización

### a) La repetición

La tasa de repetición en la enseñanza secundaria oficial registra a partir del establecimiento del Ciclo Básico en 1976 una acentuada tendencia a la disminución.

En 1976 la tasa de repetición de los tres primeros grados en el país era del 21.3%, siendo un punto por encima la de Montevideo y un punto por debajo la del Interior. Estos registros fueron aproximadamente los mismos desde los años 1960. A la inversa de la escuela primaria la repetición más alta no se encontraba al comienzo del ciclo secundario - lo que sería esperable por ser el momento de cambio del maestro único a los múltiples profesores y de la vida infantil a la pubertad- sino que ascendía con los cursos hasta llegar a casi el 25% en 3er. año, indicando que regían mayores exigencias académicas previas al cambio de nivel, sin desmedro de la acentuación de la problemática adolescente en esa etapa.

Las tasas en 1980 habían descendido en 4 puntos siendo en 3er. año donde se produjo el mayor descenso (9 puntos), lo que es indicativo de que el Ciclo Básico había dejado de ser considerado año terminal y autoridades y docentes probablemente estimaban que podría lograrse la recuperación de los aprendizajes en el 2o. nivel del 1er. ciclo de secundaria. Entre 1980 y 1985 el descenso es más suave y se concentra en la tasa de repetición del 1er. curso que del 18.8% inicial descendiendo al 13.7% con diferencias considerables entre Montevideo e Interior. La introducción del CBU promueve de inmediato un fuerte descenso de las tasas (promedio nacional de liceos oficiales, 9.1%;

Montevideo 10.9% e Interior 7.5%), produciéndose la gran caída en el 1er. curso (Montevideo al 9.3% e Interior disminuye en dos años a menos de la mitad para situarse en el 4.5%, que es un porcentaje llamativamente bajo en relación a las tasas históricas de secundaria y primaria).

Entre los efectos de la reducción pueden citarse:

i) una disminución de 6.498 estudiantes repetidores -y por ende de matrícula a atender con servicios- que equivale al 5% de la matrícula del CBU;

ii) un mayor flujo de estudiantes hacia los cursos superiores, lo que implica más permanencia y mayor volumen y tasa de egresos.

Normalmente todo período de expansión cuantitativa de la enseñanza, como es el caso del CBU, arrastra en una primera etapa incrementos de la repetición. No existe tradición cultural en las familias, los nuevos llegados corresponden a estratos sociales más bajos y se vinculan tendencialmente con los "recientes" egresados de la escuela, cuyas dificultades de formación fueron señaladas en los capítulos II y V, tema que será reconsiderado en los capítulos VII y VIII, a la luz de los contextos sociales de las escuelas.

En el resultado logrado pueden estar actuando positivamente los cursos de compensación superando dificultades de formación, conjuntamente con el sistema de evaluación, que -al reducir la repetición a fenómenos de inasistencia, inconducta o notoria incapacidad- facilita el pasaje de cursos.

### b) La deserción intracurso

En secundaria se reputan abandonos definitivos los casos de estudiantes que faltan 50 y más días en el año escolar. Este sector, cuando la tasa de repetición era relativamente elevada, era de apenas el 3.6% en 1976, ya en 1980 se acerca al 7% y en esa magnitud se mantiene durante la década.

La mayor inasistencia es resultado de la expansión cuantitativa y social, como luego

se aprecia en el caso de las escuelas de Montevideo ubicadas en barrios de bajo nivel social?. ¿Es expresión de una competencia entre ocupación y estudios que es más constrictiva en los grupos familiares de más bajos ingresos?. ¿O es resultado de que, al ser menos complejos y valiosos los conocimientos transmitidos, un sector de jóvenes considera que el trabajo es más rentable como camino de aprendizaje?.

En la etapa en que se encuentra el proyecto no es posible dar respuestas a estas preguntas.

### c) Las promociones

La aplicación de esos instrumentos influyó en un incremento de las promociones. El Cuadro VI-6 presenta resultados de una serie de 1976 a 1987 (no existe información estadística de las actas de reuniones de profesores de 1988 y 1989 por lo que no es posible evaluar los resultados académicos del CBU en los dos últimos años), a través de la cual es posible señalar:

i) la tasa de promociones en la 1a. reunión final de profesores venía incrementándose en forma paulatina en los dos primeros cursos y registra un acentuado crecimiento en el tercero (del 26.4% en 1976 al 37% en 1985);

ii) la implantación del CBU no provoca cambios significativos en las tasas de 1o. y 2o. curso -ya comprendidos por la reforma- en 1987;

iii) el porcentaje de promovidos finales -incluyendo aprobación de cursos de recuperación o exámenes- era del orden del 73/75% para los tres cursos, pero al implantarse el CBU se registra en 1987 un incremento de siete puntos porcentuales en los dos cursos iniciales de la reforma, mientras que el tercer curso, aún no integrado al CBU, mantiene la tasa de promoción histórica.

Como ya ha sido indicado a lo largo de este informe, los incrementos cuantitativos de "eficiencia" no reflejan necesariamente una mayor calidad. En educación lo que vale como indicador es la medida de los

aprendizajes y conocimientos logrados y lamentablemente no existe ninguna evaluación sistemática y representativa de los logros académicos del CBU, sin desmedro de las ya realizadas a nivel de algunos liceos.

### 6. Los límites de la democratización educativa

La voluntad de producir un cambio sociocultural a través de las políticas educativas tiene dos grandes tipos de limitaciones para su logro: a) como se trata de cambios sociales, se requeriría de políticas simultáneas en todas las variables que inciden en la estratificación social (ingresos, alimentación, salud, vivienda, etc.); b) como el cambio educativo reclama de la formación previa de los educandos y del cambio cultural en las familias, por mejor diseñados que estén los instrumentos de intervención educativa, la incorporación de todos los jóvenes a un mismo tipo de formación registra un lento proceso de consolidación. Respecto a la primera limitación, es de señalar que si bien la sociedad uruguaya no se caracteriza -en la comparación latinoamericana- por una alta discontinuidad entre los estratos sociales, ésta es muy superior a la de las sociedades europeas que constituyen precedente de una formación básica prolongada. Igualmente y tal como se demuestra en este informe, no se puede ignorar que las condiciones sociales tienen hoy una alta influencia en los logros educativos, que el CBU se establece luego de un período de fuerte crisis social de desconocidas repercusiones en las nuevas generaciones y que, finalmente, si bien entre 1985 y 1989 se producen una serie de mejoras en los indicadores sociales, aún no se ha recuperado en el Uruguay el ingreso per cápita de 1980. Respecto a la segunda limitación cabe mencionar, entre una larga serie de factores, que: el CBU se establece luego de un largo período de deterioro de la educación nacional bajo el gobierno de facto; no pudo ser acompañado en la escala deseable de una intensa política de capacitación de los recursos humanos, especialmente de los disponibles en el Interior; las circunstancias no brindaron el tiempo y las condiciones adecuadas de experimentación antes de su generalización; su implantación es simultánea al magno esfuerzo de reconstruir una carrera docente

y directiva signada por los méritos académicos y de servicio y, finalmente, supone un gran cambio cultural difícilmente logable en un período tan corto.

a) La desigualdad en las promociones

Los alumnos promovidos en la 1a. reunión final de los profesores del CBU son aquéllos que han asistido regularmente, logrado los conocimientos, los aprendizajes instrumentales y asumido los comportamientos para pasar de curso sin necesidad de una nueva instancia de formación-recuperación en las 4 semanas finales del año. Los cursos de recuperación son una instancia supletoria de los déficit en el proceso de educación y por tanto, los logros del sistema de enseñanza-aprendizaje se miden por los porcentajes de promovidos en la 1a. reunión final de profesores.

El procesamiento de las actas de dicha reunión de los grupos de 1er. año en 1987 de Montevideo, que se presenta en el Cuadro VI-7, permite apreciar la magnitud de las diferencias de logros educativos. Cabe señalar que se eligió Montevideo porque la capital cuenta con el mayor porcentaje de profesores titulados (la afirmación es impresionista y no objetiva porque no existe ningún censo nacional de profesores desde la creación del CBU) y porque constituye un espacio físico y cultural continuo en el que los recursos docentes teóricamente pueden ser asignados a uno u otro liceo oficial o pueden ser contratados por cualquiera de los liceos habilitados.

La lista del Recuadro 15 permite formular algunas observaciones preliminares:

i) No se ha podido lograr una equidad de resultados académicos entre la enseñanza privada y la oficial y, por el contrario, persiste una estratificación - que incluso podría estar acentuándose- entre ambos tipos de establecimientos que muestra promedialmente a los privados con una tasa superior de promovidos al liceo oficial de mejor performance.

ii) En los fundamentos de la creación del CBU se responsabilizó al ciclo básico en

la modalidad UTU como "inadecuado para la formación del estudiante, disfuncional a las necesidades y requerimientos del país y de relativa ineficiencia interna" y se calificó esta última por el porcentaje de repetición-deserción (Documento No.1). A la luz de las promociones por establecimiento oficial surge que las del CBU de escuelas técnicas son porcentualmente inferiores a las de todos los liceos oficiales de la capital, con la excepción de una escuela técnica que comparte con otros cinco liceos la penúltima posición en cuanto a logro de promociones. Ello indicaría que en el fenómeno inciden factores sociales, el perfil de realización de la

**Recuadro 15**

**Promociones de 1er. año de Montevideo**

i) Treinta y cinco liceos habilitados -con una matrícula de 1er. año de 2573 alumnos -entre los que se cuentan los establecimientos privados más reconocidos por sus exigencias académicas y unos pocos de menor tradición-registran porcentajes de promovidos superiores al logro del mejor liceo oficial.

ii) Nueve liceos oficiales (2968 alumnos) y veinte habilitados (1584 alumnos) tienen promociones entre el 62.6% y el 50%.

iii) Siete liceos oficiales (2176 alumnos) y cuatro habilitados (261 alumnos) se ubican entre el 49.9% y el 40% de promovidos.

iv) Catorce liceos oficiales (5489 alumnos) y uno habilitado (46 alumnos) tienen promociones entre el 39.9% y el 30%.

v) Cinco liceos oficiales (1706 alumnos), una escuela técnica (334 alumnos) y dos liceos habilitados (80 alumnos) figuran en el tramo de promociones 29.9% a 24.5%.

vi) Finalmente, entre el 24.4% y el 18.8% de promociones en la 1a. reunión final de profesores, figuran las restantes cinco escuelas técnicas de la capital (1399 alumnos).

escuela primaria de los estudiantes que van al CBU de las escuelas técnicas y un complejo de problemas en la educación de esa rama que no son superables con un cambio en el plan de estudios.

iii) El ordenamiento de los liceos por tasa de promociones con anterioridad a los cursos de recuperación muestra una estratificación de resultados que es tan o más pronunciada que la de las escuelas públicas de Montevideo, tal como se muestra en capítulos posteriores.

iv) Los liceos oficiales y las escuelas técnicas del Interior -que no son presentados en el Cuadro VI.6- tienen mejores resultados que sus iguales capitalinos, con registros promediales de promoción en 1er. año del 56.3% en los liceos y del 40.6% en las escuelas técnicas. Más aún, 25 liceos oficiales en los 124 existentes en 1987 tuvieron tasas superiores de promovidos al liceo de mejores logros de la capital.

b) Los significados de la desigualdad de logros

En etapas posteriores de este proyecto se dispondrá de mejores mediciones cuantitativas y se introducirán pruebas de evaluación de conocimientos para poder conocer los logros en resultados del objetivo democratizador del CBU.

Mientras tanto, sólo se pueden sugerir algunas hipótesis, entre las que se destacan:

i) Los factores socioculturales y los circuitos de formación educativa, previos al CBU, de calidades muy desiguales, tienen un peso enorme y negativo en el intento de crear un verdadero ciclo básico único que establezca una cierta homogeneidad en la formación cultural de las nuevas generaciones.

ii) Es desconocido el porcentaje de educandos del CBU de turnos diurnos que simultáneamente desempeña ocupaciones que le impiden una dedicación a los estudios compatible con el nivel y posiblemente con sus dificultades de aprendizaje.

**Recuadro 16**

**Algunas reflexiones para un debate**

En un sistema de reforma continua - como es el objetivo del Ciclo Básico Único - y en una etapa futura, a la luz de evaluaciones, investigaciones y opiniones, parecería conveniente introducir un intercambio de ideas en torno a si la noción de ciclo básico para toda la población debe estar presidida por una currícula única.

Una primera línea de argumentos debería girar en torno a la relación entre ciclo básico y edad de ingreso al mercado de trabajo. El sistema educativo no controla las condiciones sociales que determinan la temprana incorporación laboral, pero ésta existe y de alguna forma debería plantearse cómo establecer una congruencia entre los dos fenómenos. O dicho de otra forma, cómo el sistema podría brindar calificaciones específicas a quienes no tienen "tiempo social" para invertir más años al término del ciclo básico en la adquisición, en el sistema educativo, de calificaciones profesionales o de capacitaciones que los habiliten para lograr una ocupación.

Una segunda línea de argumentos debería analizar si la noción de currícula única es compatible con la diferenciación existente entre seres humanos y si el logro de resultados similares pasa, necesariamente, por una formación igual. Esto significaría reconocer que unos educandos tienen mayores capacidades lingüísticas, otros matemáticas, otros más técnicas, algunos otros expresivos y así sucesivamente. El país es heredero de una vertiente de integración y de igualdad -que fue congruente con el arduo camino realizado para constituir la nación y fundar la democracia<sup>10</sup>- pero que le dificultó plantear el tema de la diversidad de lo humano y de sus divergentes aptitudes y orientaciones en relación a los distintos tipos de conocimientos. Un reconocimiento a este aspecto está contenido en el CBU por la vía de las asignaturas opcionales, pero parecería que aún hay un camino a recorrer en el análisis y en la realización de proyectos pilotos.

iii) Con los instrumentos disponibles por las autoridades educativas -que básicamente se limitan a los cursos de

compensación y a los cursos de recuperación- parece muy difícil que se pudiera anular o reducir considerablemente el efecto de estratificación sociocultural vigente en la sociedad uruguaya.

iv) Sin desmedro de suponer que en los cursos de recuperación se logra atenuar parte de las discontinuidades de la primera promoción, el camino a recorrer para lograr una equidad de resultados es largo y reclama de muchos recursos: financieros, de capacitación de personal, de políticas específicas para establecimientos de bajo rendimiento y de un proceso de educación e intervención continuo.

Las expectativas sobre igualdad en el acceso a la educación y sobre los grandes beneficios de una asistencia común, o la creencia en que la oferta de servicios educativos públicos igualitarios (profesores y equipamientos similares) y gratuitos constituirían las garantías de la igualdad de oportunidades han quedado atrás. Igualmente, la clave del desarrollo democrático no pasa más por brindar el mismo tipo de formación y la misma curricula para transformar a los desiguales en iguales.

Una educación igual para desiguales genera desigualdad. También transfiere la responsabilidad social del fracaso en los aprendizajes de los socioculturalmente más débiles a los propios individuos fracasados, lo que constituye una "forma perversa" de conservación del orden social.

También genera una forma no menos "perversa" de desigualdad el sistema educativo que, correctamente orientado hacia la democratización, disminuye los niveles de formación y exigencia para no frustrar el ciclo

educativo de los estudiantes de menor desarrollo cultural o de menor aplicación y rendimiento.

Los mejores estudiantes -y de familias con recursos- "emigrarán" hacia establecimientos educativos privados de más alta calidad, con lo que se crearán circuitos segmentados de enseñanza con todas sus repercusiones en el funcionamiento democrático.

Si el tribunal educativo no establece gratificaciones y sanciones, éstas serán reimplantadas por los empleadores devaluando al sistema educativo nacional y estableciendo discriminaciones sociales al optar por los egresados de la enseñanza paga. Y es necesario reconocer que de todos los "tribunales sociales", el más neutral en relación a la estratificación social es el educativo.

A nivel académico el problema hoy se plantea en torno a la "igualdad de resultados escolares". Como lo indicaba Coleman en 1966, "la igualdad de oportunidades en relación a la enseñanza implica no solamente escuelas iguales, sino también escuelas de una eficacia igual, cuya influencia supere las diferencias iniciales de niños provenientes de grupos sociales diferentes" <sup>11/</sup>. La noción supone dos niveles diferentes. Uno es que el sistema educativo, para reequilibrar las desigualdades socioculturales de origen, "invierta" más tiempo y más atención diferenciada para transmitir el capital de cultura escolar -cuando no los afectos y valoración de persona- en los niños y jóvenes de origen familiar con mayores privaciones. El otro nivel es el de la escuela primaria o media, que reconocen la diversidad de contextos sociales y culturales de los niños y jóvenes y conciben su labor a partir de esa diversidad -en planes y programas, didáctica, metodologías de observación, etc.- para lograr como resultado cierta homogeneidad de la población egresada en aquellas dimensiones más importantes de las capacidades humanas.

**CUADRO VI.7**

**MONTEVIDEO: CICLO BASICO UNICO. PROMOVIDOS EN LA PRIMERA  
REUNION FINAL DE PROFESORES  
(Noviembre de 1987)**

INSTITUCIONES (En ordenamiento decreciente de promociones)	Matrícula 1er. año	Porcentaje de promovidos
<b>A. Liceos Oficiales diurnos y Escuelas técnicas</b>		
Nros. 7,4,16,29,20,11,21,26 y 12.	2968	62.6 a 50.0
Nros. 31,32,6,33,3,10 y 18.	2176	49.9 a 40.0
Nros. 38,24,15,14,39,27,5,34,9,30,19, 17,37 y 23.	5489	39.9 a 30.0
Nros. 36,25 y 1; Escuela Técnica de Paso de la Arena, Nros. 13 y 22	2040	29.9 a 24.5
Escuelas técnicas: Unión, Flor de Maroñas, Malvín Norte, Arroyo Seco y Colón.	1419	24.4 a 18.8
<b>B. Liceos habilitados (a)</b>		
35 liceos	2573	100 a 62.7
20 liceos	1584	62.6 a 50.0
4 liceos	261	49.9 a 40.0
1 liceos	46	39.9 a 30.0
2 liceos	80	29.9 a 28.6
<b>Matrícula total y promedio</b>	<b>5630</b>	<b>65.3</b>

Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, en base a datos del Departamento de Estadística de la División Planeamiento Educativo del CODICEN.

*TERCERA PARTE*

*LA EDUCACION SEGUN*

*CONTEXTOS SOCIALES*



## CAPITULO VII

### LAS ESCUELAS Y SU MEDIO SOCIOCULTURAL

#### A. NUEVAS FUENTES DE INFORMACION

La Dirección de Investigaciones y Planeamiento Educativo (CEP-DIPE) del Consejo de Enseñanza Primaria releva en todas las escuelas del país un conjunto de información muy valioso a través del amplio formulario "Resumen estadístico anual".

En el marco del programa de cooperación establecido en el Convenio con el CODICEN de la ANEP, la Oficina de la CEPAL en Montevideo procedió a la verificación e ingreso a computación de la información de cada escuela de Montevideo, Canelones, Maldonado y Tacuarembó (667 escuelas) y de cada una de las 238 escuelas privadas con información en el país.

Paralelamente, la información publicada por la Dirección General de Estadística y Censos bajo el título Las necesidades básicas en el Uruguay, permitió desagregar la información del Censo de Población y Viviendas de 1985 para 62 barrios de Montevideo y establecer los contextos sociales en que se desenvuelve la acción pedagógica de las 227 escuelas públicas de la capital.

Ambas fuentes han posibilitado una aproximación a la identificación de los problemas sociales de los hogares de los educandos, así como analizar qué resultados obtiene la escuela en diferentes contextos precisando a nivel zonal y escuela dónde se localizan los principales obstáculos de la acción pedagógica y por ende cómo y dónde sería prioritario focalizar las políticas sociales y educativas.

#### B. LA INASISTENCIA ESCOLAR

##### 1. La inasistencia por Departamentos y según condición urbana y rural.

**Aunque es absolutamente obvio, es necesario decir que no existe ni educación ni aprendizaje si los educandos faltan a la escuela y el grave problema de la escuela pública uruguaya es la inasistencia.**

Corresponde precisar desde el comienzo que la información estadística de base considera como categoría normal de asistencia haber acudido a 151 días y más de clases, lo que sobre los 175/180 días de clases realizadas -en 1988- implica que abarca desde el niño con cero falta hasta aquél que estuvo ausente de la escuela 6 semanas en el año escolar. A pesar de esta latitud, la asistencia "normal" sólo comprendió al 56.1% de todos los alumnos de escuelas públicas de Montevideo en el año 1988.

La magnitud y gravedad del problema se aprecia al elegir como punto focal el 1er. curso de iniciación que es en el que se manifiestan las correlaciones o las incongruencias entre la escuela -como sistema social y cultural- y el nivel educativo y de internalización de normas y valores que existe en los hogares.

Al comparar la escuela pública de Montevideo con las escuelas rurales de Canelones, Maldonado y Tacuarembó, se aprecia que la asistencia en estas últimas a más de 151 días de clase (57.4%) supera a la de la Capital (54.8%) y sólo en las escuelas rurales de Tacuarembó (Departamento ganadero de bajísima densidad de población: 5.4 habitantes por kilómetro cuadrado en 1985), se registra un porcentaje menor de asistencias normales.

## CUADRO VII.1

### DISTRIBUCION DE LA MATRICULA DE PRIMER GRADO Y MATRICULA TOTAL, Y SEGUN NUMERO DE ASISTENCIAS, POR FORMA DE ADMINISTRACION, REGION, AREA Y DEPARTAMENTO (1988)

Forma de Administr.	Departamento y área	Número de asistencias (En porcentaje de la matrícula)				Matrícula
		0-110	111-130	131-150	151 y más	
<b>MATRICULA DE 1er. GRADO (a)</b>						
Públicas:	Montevideo	9.0	8.6	26.4	56.1	17.569
	Maldonado Urb.	8.6	5.4	16.3	69.7	1.525
	Total urbano 3 Deptos.	9.3	7.3	22.2	61.2	9.198
	Tacuarembó Rur.	5.5	9.9	29.8	54.8	473
	Total rural 3 Deptos.	7.5	7.7	27.4	57.4	1.592
Privadas:	Montevideo	1.7	2.4	23.9	72.0	6.309
	Interior	2.7	2.9	24.2	70.1	3.268
	Total	2.0	2.6	24.0	71.4	9.577
<b>MATRICULA TOTAL (b)</b>						
Públicas:	Montevideo	5.3	4.8	20.8	69.1	99.614
	Maldonado Urb.	7.0	2.9	12.7	77.3	8.300
	Total urbano 3 Deptos.	5.2	4.1	17.4	73.4	51.214
	Tacuarembó Rur.	6.6	6.9	27.9	58.6	2.806
	Total rural 3 Deptos.	4.2	4.7	21.9	69.2	8.899
Privadas:	Montevideo	1.1	1.7	17.8	79.4	34.745
	Interior	1.3	1.8	18.3	78.6	17.319
	Total	1.2	1.7	18.0	79.1	52.064

Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, sobre datos del "Resumen Estadístico Anual" de las Escuelas Públicas de los departamentos de Montevideo, Canelones, Maldonado y de la totalidad de Escuelas Privadas (habilitadas y autorizadas) existentes en el país del CEP-DIPE.

- (a) Incluye información sobre 594 Escuelas Públicas y 227 Escuelas Privadas.  
 (b) Incluye información sobre 643 Escuelas Públicas y 227 Escuelas Privadas.

El problema de la inasistencia y de la asistencia irregular fue un tema central del análisis de una generación de educadores uruguayos consagrados a la escuela rural. La referencia se inicia con la obra del maestro Agustín Ferreiro y comprende múltiples y destacados nombres <sup>1/</sup>. Entre ellos cabe citar el trabajo de Luis O. Jorge "El problema de la asistencia en la escuela rural" <sup>2/</sup>. Hace medio siglo definía las consecuencias de un problema que entonces se pensaba era exclusivo de la sociedad rural -explicable por las condiciones del medio físico, del trabajo infantil, de la dispersión de la población y del desinterés por ese "enclave" urbano que era la escuela- y que hoy ha devenido urbano y en especial capitalino. "Con un quinto, un cuarto y hasta más de una tercera parte de faltas diarias no es posible mantener el nivel general de conocimientos..."; el maestro "... acabará generalmente por dictar lecciones como si la clase fuera un conjunto homogéneo aún cuando se sepa que no se está sino frente a una heterogeneidad de elementos". "El niño que por cada tres días que concurre a la escuela falta dos, podrá realizar en una forma más o menos penosa el aprendizaje de las materias programadas, pero escapará, sin duda, a las formas superiores de la educación que son el fruto de la unión íntima del educando con el ambiente propicio a su formación que la escuela debe ofrecerle".

No es explicable por qué un tema de tanta relevancia pedagógica fue virtualmente omitido en los análisis y balances sobre la escuela y menos aún cómo pasó desapercibida esta "ruralización" del comportamiento de la asistencia de los niños urbanos.

Lo significativo es que el 9% de los niños del 1er. curso de escuelas urbanas de Montevideo e Interior asisten menos de 110 días o, dicho de otra forma, de cada 10 días de clase, sólo asisten hasta un máximo de 6 y, que un 8.6% en Montevideo y un 7.7% en escuelas urbanas de los Departamentos de Canelones, Maldonado y Tacuarembó asisten entre 6 y 7 días de cada 10 de clases. Cuando se comparan estos guarismos con las escuelas rurales de los Departamentos citados, se descubre que a pesar de la distancia, de la ausencia de transporte rural y de las lluvias, que hacen a veces imposible todo desplazamiento, los niños rurales tienen

registros ligeramente mejores. La confrontación con las escuelas privadas -todas urbanas- muestra que tan sólo el 4.6% pierde 50 días y más de clases frente al 16.6% de escuelas públicas urbanas del Interior y al 17.6% de las de Montevideo.

Se puede suponer que los registros de ausentismo en las privadas corresponden a causas de salud, individuales y situaciones específicas en la vida familiar, lo que deja por explicar esa inasistencia extraordinaria que afecta a más de uno de cada diez escolares de establecimientos públicos.

Esta medida ubica el fenómeno como de "educación imposible" porque no hay regularidad en el proceso de comunicación pedagógica. Cabe agregar que las fuentes estadísticas no permiten desglosar la inasistencia corrida de aquella otra intermitente y que se trata de agregados para el total de la matrícula que al nivel de un grupo de clase puede traducirse en que ciertos días faltan unos niños y otros días la ausencia corresponde a otro sector de escolares, lo que en todos los casos tiene perversos efectos sobre la labor pedagógica.

Al lado de la inasistencia extrema figura otro fenómeno que es general y común a escuelas públicas -urbanas y rurales- y a privadas: la asistencia "limitada" de aquellos niños que concurren entre 131 y 150 días de clase. Esta afecta casi a una cuarta parte de los educandos en su iniciación escolar.

Sin duda, aquí actúan las enfermedades contagiosas (eruptivas y otras) que inciden fuertemente en la iniciación escolar, pero el tema requeriría de una investigación en profundidad, porque no es explicable sólo por razones epidemiológicas y, como se verá de inmediato, las tasas son muy diferentes según el barrio de Montevideo en que se encuentra la escuela.

Al considerar la totalidad de la matrícula escolar, los registros de asistencia mejoran sensiblemente. Con ponderación desconocida deben actuar: la superación de las etapas de contagio epidémico, la mayor edad de los educandos que limita la respuesta familiar de no envío a la escuela por mal tiempo u otras

Recuadro 17  
BARRIOS DE MONTEVIDEO SEGUN HOGARES  
CON NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS  
(1985)<sup>2/</sup>

	Barrio	Porcentaje de Hogares con NBI
Estrato I	Punta Carretas (07)	2.1
	La Blanqueada (47)	2.8
	Carrasco (14)	2.9
	Atahualpa (43)	3.1
	Larrañaga (46)	3.4
	Pocitos (08)	3.5
	Punta Gorda (13)	3.8
	Jacinto Vera (44)	3.9
	Paso de las Duranas (33)	4.0
	Malvín (11)	4.3
Estrato II	Pque.Battle, V.Dolores (10)	4.9
	La Figurita (45)	5.5
	Tres Cruces (50)	5.5
	Buceo (09)	6.0
	Brazo Oriental (51)	6.1
	Sayago (52)	6.6
	La Comercial (49)	7.4
	Malvín Norte (12)	8.1
	Merc.Modélo, Bolívar (25)	8.6
	Cordón (04)	8.9
Estrato III	Unión (23)	9.3
	Parque Rodó (06)	9.6
	Villa Muñoz, Retiro (48)	9.9
	Belvedere (54)	11.0
	La Teja (38)	11.6
	Prado, Nva. Savona (39)	11.8
	Capurro, Bella Vista (40)	11.8
	Castro, Castellanos (26)	12.6
	Aires Puros (29)	13.2
	Colón Ctro. y N.O. (59)	13.4
Estrato IV	Reducto (42)	14.4
	Centro (02)	14.5
	Villa Española (24)	14.8
	Aguada (41)	15.3
	Barrio Sur (03)	15.5
	Maroñas, P. Guarani (17)	16.5
	Las Canteras (19)	16.6
	Colón S.E., Abayubá (58)	16.8
	Cerrito (27)	17.8
	Carrasco Norte (15)	18.6
Estrato V	Conciliación (53)	18.6
	Itzaingó (22)	19.0
	Peñarol, Lavalleja (34)	19.0
	Cerro (35)	19.4
	Lezica, Melilla (60)	19.4
	Palermo (05)	20.0
	Flor de Maroñas (18)	20.4
	Las Acacias (28)	20.9
	Piedras Blancas (31)	23.6
	Ciudad Vieja (01)	25.4
3 Ombúes, Pblo.Victoria (56)	25.9	
Nuevo París (55)	26.2	
Jardines del Hipódromo (21)	28.7	
Paso de la Arena (57)	29.8	
Manga (62)	31.9	
Bañados de Carrasco (16)	33.9	
Pta.Rieles, Bella Italia (20)	36.1	
Manga, Toledo Chico (32)	36.3	
La Paloma, Tomkinson (37)	36.4	
Casabó, Pajas Blancas (36)	43.8	
Villa García, Manga Rur.(61)	46.6	
Casavalle (30)	46.9	

razones y la propia acción escolar, creando e internalizando normas de asistencia regular. Aún así, faltan más de 50 días un décimo y más de 30 días casi un tercio de los alumnos de las escuelas públicas de Montevideo. Estas registran el mismo 69% de asistencia "normal" que las escuelas rurales, ubicándose por debajo de las escuelas públicas urbanas de los Departamentos de Canelones, Maldonado y Tacuarembó (73.4%) y de las privadas, que en el promedio nacional registran 79.1%.

## 2. La inasistencia en Montevideo según estrato socioeconómico del barrio.

Como fuera explicado en el Capítulo II, la información de viviendas y de los hogares del Censo de 1985 -con una muestra del 15% de la población-permitió construir un índice de "Necesidades básicas insatisfechas" (N.B.I.) que suma las carencias en una o más de las necesidades: tipo de vivienda, hacinamiento, disponibilidad de agua potable, tipo de sistema de eliminación de excretas, asistencia escolar y capacidad de subsistencia (definida por la relación entre cargas familiares y los niveles educacionales de los jefes de hogares).

Paralelamente, la aplicación de un programa especial de análisis de áreas menores de los censos de población, REDATAM, elaborado por el CELADE y utilizado en este caso por primera vez en América Latina para detectar necesidades básicas, permitió la elaboración, por parte de la CEPAL, Oficina de Montevideo, de una metodología que aplicó la Dirección General de Estadística a la muestra de anticipación del Censo de Población de 1985. Esta metodología permitió diseñar barrios o agrupamientos de segmentos censales de mayor homogeneidad en sus carencias y fue publicado bajo el título Las necesidades básicas en el Uruguay.

Los 62 barrios de Montevideo en que se desagregó la información, para este análisis de problemas y logros escolares, se fusionaron en cinco estratos según el porcentaje de hogares en situación deficitaria o con necesidades básicas insatisfechas:

Estrato socioeconómico    % de hogares con N.B.I.

I	0 al 5%
II	5 al 10%
III	10 al 15%
IV	15 al 20%
V	más del 20%

Definidos estos estratos y delimitados en el espacio físico de Montevideo, se procedió a localizar en cada estrato a las 221 escuelas públicas de Montevideo cuya información de base permitía analizar la asistencia escolar.

Los estratos no constituyen unidades sociales homogéneas, aunque definan tendencias de la condición social y las escuelas pueden recibir alumnos del estrato socioeconómico vecino de mejor o peor nivel en materia de N.B.I.. Por ello debe considerarse la medida como un "proxy" a la relación entre condiciones sociales de los hogares e inasistencia escolar.

A pesar de las limitaciones anotadas, el Cuadro VII-2 muestra que los efectos del contexto social en la asistencia a las escuelas son impactantes.

Las escuelas ubicadas en la zona del estrato socioeconómico I registran en 1er. grado 8.3% con 50 faltas y más.

En el otro extremo la tasa se eleva al 23.5% en las escuelas ubicadas en el estrato V.

También con uno de cada cinco niños que faltan en el año escolar más de 50 días o diez semanas en total, figuran las escuelas ubicadas en el estrato socioeconómico IV (véase Recuadro 17).

Las 36 escuelas (2.442 alumnos en 1er. curso) que corresponden al estrato I tienen en la categoría de asistencia "normal" (151 días y más) a un porcentaje (73.1%) ligeramente superior al promedio general de las escuelas privadas de Montevideo.

Por su parte, las 56 escuelas (5.606 alumnos en 1er. curso) del estrato V apenas logran un escasísimo 46.2% de asistencia

"normal" en el total de niños matriculados en el inicio escolar.

**Recuadro 18**

**Los heterogéneos logros de la escuela pública**

La escuela pública tiene logros tan heterogéneos como es heterogénea su población escolar en cuanto a orígenes sociales. En las escuelas de barrios con necesidades básicas satisfechas sus registros de asistencia superan a la enseñanza paga -a pesar del perfil de ingresos de los hogares de esta última- probablemente porque las familias que envían sus hijos a ellas corresponden a un sector social fuertemente orientado al logro social y con una adecuada internalización de la importancia de la asistencia regular. En los estratos socioeconómicos urbanos II y III se producen disminuciones de la asistencia bajo la forma de suaves "escalones" -probablemente porque en las normas y valores de esos barrios dominan las pautas de los grupos familiares integrados aunque las condiciones sociales no sean tan homogéneas- para manifestarse una fractura cuando se pasa al estrato IV, que contiene entre un 15 y un 20% de hogares con N.B.I., y luego un ulterior descenso al llegar al estrato V que contiene barrios que en materia de N.B.I. se distribuyen entre Flor de Maroñas con un 20.4% y Casavalle con el 46.9%.

En el estado actual de la investigación no es posible explicar las causas específicas del grave problema de la inasistencia. Quedó demostrada su fuerte correlación con el estrato socioeconómico del barrio en que está radicada la escuela, lo que constituye una aproximación fundamental a la explicación del fenómeno, pero no se ha avanzado en lo referente a las variables intervinientes. Es probable que entre ellas figuren: la mayor distancia a las escuelas, una mayor exposición a enfermedades, una mayor tasa de trabajo infantil, el desempeño de roles de cuidado de niños menores, carencia de calzado y abrigo adecuados para los días fríos o de lluvia y también un fenómeno más complejo: el de la

## CUADRO VII.2

### MONTEVIDEO: DISTRIBUCION DE LOS ALUMNOS DE LAS ESCUELAS PUBLICAS POR NUMERO DE ASISTENCIAS, POR ESTRATO SOCIOECONOMICO DEL BARRIO DONDE ESTA UBICADA LA ESCUELA (a), 1988 (b)

Estrato Socioeconómico del barrio	Número de asistencias (En porcentajes)				Matrícula	Escuelas
	0-110	111-130	131-150	151 y más		
<b>PRIMER GRADO (c)</b>						
Estrato I	4.3	4.0	18.7	73.1	2.442	36
Estrato II	6.5	6.3	22.5	64.7	2.890	41
Estrato III	6.9	6.5	25.9	60.7	2.668	40
Estrato IV	10.8	10.0	28.7	50.5	4.202	48
Estrato V	11.9	11.6	30.3	46.2	5.606	56
<b>Total</b>	<b>9.0</b>	<b>8.5</b>	<b>26.4</b>	<b>56.1</b>	<b>17.808</b>	<b>221</b>
<b>TOTAL ALUMNOS (d)</b>						
Estrato I	2.3	1.9	14.6	81.2	15.194	36
Estrato II	5.1	3.4	17.0	74.4	17.040	42
Estrato III	3.4	3.8	18.7	74.2	16.663	40
Estrato IV	5.5	5.7	23.6	65.2	23.794	50
Estrato V	7.9	7.1	25.0	60.0	28.145	56
<b>Total</b>	<b>5.3</b>	<b>4.8</b>	<b>20.7</b>	<b>69.2</b>	<b>100.836</b>	<b>224</b>

Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, sobre datos del CEP-DIPE Y DGEyC.

- (a) La estratificación de los barrios de Montevideo se basó en el indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) utilizado en DGEyC, "Las Necesidades Básicas en el Uruguay", Montevideo, 1989. En el estrato I se encuentran los barrios con un porcentaje de hogares con NBI comprendido entre 0 y 5%; en el estrato II los que tienen del 5% al 10%; en el estrato III los que tienen del 10% al 15%; en el estrato IV los que tienen del 15% al 20%, y en el estrato V los que tienen más del 20% de los hogares con NBI.
- (b) La información sobre las variables educativas se obtuvo del "Resumen Estadístico Anual" de las Escuelas Públicas, correspondientes a 1988.
- (c) Se utilizó la información de 221 Escuelas Públicas de Montevideo.
- (d) Se utilizó la información de 224 Escuelas Públicas de Montevideo.

ausencia de valores y normas que impulsen a la asistencia escolar que son el resultado de un proceso de integración a la sociedad, especialmente en sus más modernas dimensiones.

Lamentablemente no es posible comparar la información sobre inasistencia de 1988 con años anteriores porque no existe una base de datos disponible. Se sabe, sin embargo, que la asistencia en escuelas públicas de Montevideo era superior y muy superior al promedio de los distintos Departamentos del Interior y que las escuelas rurales tenían la peor de las tasas, mientras que ahora pasaron a registros superiores a los de la capital al haberse reducido su población escolar. Se puede agregar que si la repetición escolar en las décadas pasadas se originó en la inasistencia, ésta en los años 1950 y 1960 debiera haber sido más elevada que actualmente.

A modo de hipótesis - a explorar en las etapas siguientes de este Proyecto - se podría suponer que en el conjunto de la sociedad nacional la escuela ha pasado a ser más importante para las familias que en el pasado, percibiéndose con mayor claridad que la enseñanza no consiste en un acto mágico de inscribir a los niños en la escuela sino en un quehacer cotidiano que reclama de

regularidad y de motivación, lo que explicaría el mejoramiento de la eficiencia escolar.

Pero, en forma paralela, podría suponerse que la población de Montevideo registró un descenso relativo de sus condiciones socioculturales por la emigración internacional de las familias con mayor orientación al logro (no necesariamente más educadas como lo demuestran los datos sobre nivel de instrucción de la población uruguaya residente en Argentina <sup>4/</sup>) y su sustitución por inmigrantes del Interior del país de menor nivel de capacitación, con mayores dificultades para integrarse al mercado de empleo y tal vez con pautas más débiles en relación a la escuela. Podría agregarse que el tejido social comunitario -que sigue siendo fuerte en las ciudades y pueblos del Interior- se debilitó en la capital, que la organización familiar involucionó -como lo demuestra el incremento de la natalidad ilegítima, propia de sectores pobres- y que la discontinuidad sociocultural entre distintos grupos se acentuó fuertemente. Sobre lo último, **bastaría pensar en la distancia que media entre las familias que apelan a la educación preescolar para los niños de 2 y 3 años de edad y que inician a los hijos a la edad escolar en una lengua extranjera o en la computación, frente a las familias de barrios de los estratos socioeconómicos IV y V cuyos niños faltan a más de 50 días de clase en el año escolar.**



## CAPITULO VIII

### CAUSAS Y EFECTOS DE LA REPETICION

#### A. LA REPETICION SEGUN CONTEXTOS SOCIALES

##### 1. Relación entre repetición e inasistencia según región y carácter público y privado.

La inasistencia está en la base de la repetición pero el grado de determinación no es igual en todos los contextos. En las escuelas públicas de Montevideo la inasistencia determina la repetición; en las escuelas del Interior urbano la correlación sigue siendo muy elevada; en las rurales el comportamiento es más polarizado porque las tasas de repetición son las más elevadas del país y sólo se eximen de los fuertes registros aquellas escuelas con muy buena asistencia; mientras tanto en las escuelas privadas sólo la alta inasistencia influye en la repetición escolar, pero en una proporción que es un tercio o la mitad de la registrada en las públicas.

El cuadro VIII-1 ha sido construido a partir de la información original de 642 escuelas públicas y 227 privadas. Las escuelas -en cada zona- fueron clasificadas según el porcentaje de niños del 1er. curso que hubieran asistido a 151 días y más de clase. Los tramos resultantes fueron:

Escuelas A: en que los niños asisten regularmente y por tanto más del 70% acude a 151 días y más de clases (56 públicas de Montevideo; 68 urbanas y 79 rurales de los Departamentos de Canelones, Maldonado y Tacuarembó; 70 privadas de Montevideo y 56 del Interior).

Escuelas B: en las que entre el 55 y 70% de los niños registraron asistencia "normal".

Escuelas C: en las que el porcentaje se situó en el tramo 40 a 55%.

Escuelas D: en que la asistencia "normal" sólo comprendió hasta el 40% de los matriculados (41 escuelas públicas en Montevideo, 18 en las urbanas de los 3 Departamentos citados; 55 en las rurales de los mismos Departamentos; 11 en las privadas de Montevideo y 8 en las del Interior).

Al observar la matrícula de las escuelas D que figuran en el peor rango de inasistencia en el 1er. curso, se aprecia que sólo las rurales (32.1%) y las públicas de Montevideo (20%) tienen altos porcentajes de la matrícula en escuelas de tan baja asistencia. Por su parte, las privadas y las públicas urbanas de los Departamentos de Canelones, Maldonado y Tacuarembó registran sólo el 8/9% de los niños en escuelas con el mismo rango de asistencia.

Si la inasistencia extrema fuera atribuida únicamente a la distribución de los ingresos, no podría encontrarse explicación a la diferencia entre las escuelas públicas de Montevideo y las de esos 3 Departamentos. Los ingresos reales del Interior urbano son menores que los de Montevideo<sup>1/</sup>. Por ende, este comportamiento de tipo "rural" debe responder a una compleja asociación de causas.

Si se considera el otro extremo de la escala -matrículas de escuelas A cuyos niños en un 70% y más asisten más de 151 días- las posiciones se ordenan de la siguiente forma: escuelas privadas de Montevideo con el 64.2% del total de niños de la categoría; privadas del Interior, donde las de mejor asistencia comprenden al 51.4% de la matrícula;

**CUADRO VIII.1**

**DISTRIBUCION DE ESCUELAS PUBLICAS SEGUN TASA DE REPETICION EN PRIMER GRADO (a), POR FORMA DE ADMINISTRACION, REGION Y AREA (b) Montevideo, Canelones, Maldonado y Tacuarembó Año 1988**

Porcentaje de alumnos con 151 y más asistencias	Tasa de repetición en Primer Grado				Total Esc. (%)	Media (Fre)	Media (d)	(Abs.)	(%)
	0 a 10	(En porcentaje)		30 y más					
		10 a 20	20 a 30						
<b>ESCUELAS PUBLICAS</b>									
<b>Montevideo</b>									
D 0 a 40	4.9	14.6	<u>41.5</u>	39.0	100	41	30.1	3604	20.2
C 40 a 55	1.8	33.9	<u>46.4</u>	17.9	100	56	25.1	4959	27.9
B 55 a 70	13.4	<u>53.7</u>	28.4	4.5	100	67	18.0	5006	20.1
A 70 y más	<u>51.8</u>	44.6	1.8	1.8	100	56	9.7	4239	<u>23.8</u>
Total	18.6	39.1	28.6	13.6	100	220	20.4	17808	100.0
<b>Interior Urbano (c)</b>									
D 0 a 40	5.6	22.2	27.8	<u>44.4</u>	100	18	25.5	897	9.7
C 40 a 55	8.1	21.6	<u>40.5</u>	29.7	100	37	24.7	2612	28.4
B 55 a 70	10.5	<u>39.5</u>	21.1	28.9	100	38	19.4	2034	22.2
A 70 y más	19.1	<u>47.1</u>	25.0	8.8	100	68	16.2	3655	<u>39.7</u>
Total	13.0	36.6	28.0	22.4	100	161	20.2	9198	100.0
<b>Interior Rural (c)</b>									
D 0 a 40	12.7	9.1	12.7	<u>65.5</u>	100	55	33.3	510	32.1
C 40 a 55	26.3	0.0	5.3	<u>68.4</u>	100	38	35.8	232	14.6
B 55 a 70	26.2	21.4	14.3	<u>38.1</u>	100	42	23.7	358	22.5
A 70 y más	<u>41.8</u>	22.8	7.6	27.8	100	79	21.1	492	<u>30.8</u>
Total	28.5	15.0	9.8	46.7	100	214	27.8	1592	100.0
<b>ESCUELAS PRIVADAS</b>									
<b>Montevideo</b>									
D 0 a 40	<u>45.5</u>	36.4	18.2	0.0	100	11	8.3	529	8.4
C 40 a 55	<u>43.8</u>	37.5	12.5	6.3	100	16	14.4	708	11.2
B 55 a 70	<u>76.0</u>	24.0	0.0	0.0	100	25	5.7	1023	16.2
A 70 y más	<u>92.9</u>	5.7	1.4	0.0	100	70	4.0	4049	<u>64.2</u>
Total	78.7	16.4	4.1	0.8	100	122	5.8	6309	100.0
<b>Interior</b>									
D 0 a 40	<u>37.5</u>	25.0	12.5	25.0	100	8	14.5	262	8.0
C 40 a 55	<u>75.0</u>	25.0	0.0	0.0	100	9	5.7	261	8.0
B 55 a 70	<u>72.7</u>	18.2	3.0	6.1	100	33	7.8	1066	32.6
A 70 y más	<u>69.6</u>	25.0	3.6	1.8	100	56	6.8	1679	<u>51.4</u>
Total	68.6	22.9	3.8	4.8	100	105	7.6	3268	100.0

Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, sobre datos del CEP-DIPE.

- (a) La tasa de repetición en primer grado es el cociente entre el número de repetidores y la matrícula de primer grado, multiplicado por 100.  
 (b) La información proviene del "Resumen Estadístico Anual" de las Escuelas Públicas de los Departamentos de Montevideo, Canelones, Maldonado y Tacuarembó, y de la totalidad de Escuelas Privadas (habilitadas y autorizadas) existentes en el país. Este cuadro incluye información sobre 642 Escuelas Públicas y 227 Escuelas Privadas.  
 (c) Agrega la información de los tres departamentos del Interior incluidos en el estudio: Canelones, Maldonado y Tacuarembó.  
 (d) Es el cociente entre repetidores y matrícula de primer grado en la categoría.

públicas urbanas de los Departamentos de Canelones, Maldonado y Tacuarembó, en las que 68 escuelas de alta asistencia comprenden al 39.7% de la matrícula de 1er. curso; escuelas rurales con el 30.8% y finalmente Montevideo, en que 56 de las 220 escuelas con información registran más del 70% de sus alumnos de 1er. curso con 151 días y más de asistencia, sólo comprenden al 23.8% de la matrícula de 1er. curso de todas las escuelas públicas de Montevideo.

**La tasa media de repetición se ordena según asistencia. En Montevideo, las escuelas públicas D tienen una media de repetición del 30.1% y las escuelas públicas A el 9.7%. En las escuelas urbanas públicas del Interior los porcentajes son del 25.5% (D) y 16.2% (A) y en las rurales 33.3% (D) y 21.1% (A).**

En Montevideo, los universos socioculturales de las escuelas de baja asistencia y de alta asistencia son muy dicotómicos, por la sencilla razón que un niño del barrio Casavalle no va a una escuela de Punta Carretas y viceversa, lo que explica que la distancia entre tasas de repetición de uno y otro circuito escolar sean extremas. Inversamente, en las 161 escuelas urbanas del Interior que fueron analizadas, no deben existir universos socioculturales homogéneos ni en las escuelas de baja asistencia (D), ni en las de alta asistencia (A). La mayoría de ellas reciben niños de los diferentes barrios y condiciones sociales, por lo cual los promedios de asistencia deben encubrir diversos comportamientos de sectores de familias. Por su parte, la propia heterogeneidad social y cultural permite transmitir a las familias de más baja atención a la asistencia escolar cuál es el comportamiento ante la escuela de los grupos sociales reputados como referentes superiores.

Por su parte, globalmente, las escuelas privadas denotan una débil correlación entre inasistencia y repetición. El rótulo privado encubre aparentemente estratos socioculturales diferentes. Es posible que las

escuelas C y D de los dos escalones más bajos de asistencia sean del tipo escuela de beneficencia o particulares especializadas en una franja del mercado de hogares de ingresos medio-bajos y que se comporten con permisividad en cuanto a sancionar con repetición lo no logrado por alumnos que faltan mucho.

Las escuelas privadas A y B de los dos escalones superiores de asistencia (55% y más de los alumnos durante más de 151 días) tienen medias de repetición más bajas que sus iguales públicas. Como se trata del curso de iniciación a la vida escolar, es posible que los alumnos tengan ventajas de socialización familiar, de educación preescolar o de más horas de clase y, quizás, en algunas, también de permisividad.

## **2. Relación entre repetición e inasistencia por estrato socioeconómico del barrio de la escuela.**

La última etapa a franquear por el análisis de la vinculación entre inasistencia y repetición se realizará con las condiciones sociales promedio de los hogares -medidas por el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas- de los barrios de Montevideo agrupados en estratos socioeconómicos.

Ya se vio que las escuelas públicas de Montevideo, ordenadas de mejor a peor asistencia en el 1er. curso, dan como resultado que la tasa de repetición varíe de uno a tres.

Ordenadas las escuelas por estratos socioeconómicos de los barrios, da un orden casi igual al anterior.

**Los dos tipos de escuela (C y D) de peor asistencia aportan el 64% de todos los niños que repiten el 1er. curso de escuelas públicas de Montevideo y, por su parte, los dos estratos socioeconómicos formados con los barrios de peor situación en materia de N.B.I. aportan el 67.8% de los mismos.**

Cuadro VIII-2

**REPETICION DE 1er.CURSO POR TIPO DE ESCUELA Y ESTRATO SOCIOECONOMICO DEL BARRIO (Montevideo)**

Tipo de Escuelas	Tasa de repetición	% de repetidores 1er.curso de Montevideo
A	9.7	11.3
B	18.0	24.7
C	25.1	34.2
D	30.1	29.8
<b>Total</b>	<b>20.4</b>	<b>(3.641)</b>
<b>Estrato socioeconómico del barrio</b>		
I	10.0	6.7
II	15.2	12.0
III	18.4	13.5
IV	22.0	25.4
V	27.5	42.4
<b>Total</b>	<b>20.4</b>	<b>(3.641)</b>

Fuente: CEPAL, Oficina Montevideo, en base a datos del CEP-DIPE y DGEyC.

Como los barrios de Montevideo no son homogéneos en cuanto a las Necesidades Básicas Insatisfechas y las familias aún con los mismos problemas de servicios básicos -por ejemplo- no tienen ni igual perfil educativo ni participan de los mismos comportamientos en relación a la asistencia escolar, no todas las escuelas de alta asistencia están únicamente en los barrios de mejor situación ni todos los niños por la sola asistencia logran superar la pobreza sociocultural de los hogares de origen.

En lo anterior se habló de niños que no asisten regularmente como porcentaje de sus respectivas escuelas y según los estratos socio-económicos de los barrios donde aquéllas están. Corresponde considerar ahora las repercusiones de la inasistencia de unos sobre los resultados de los compañeros de grupo que sí asisten regularmente y sobre el funcionamiento global de esas escuelas. En ellas los alumnos que asisten regularmente son afectados por la desorganización del trabajo pedagógico proveniente de la inasistencia de sus compañeros, los maestros no pueden lograr buenos resultados globales y, o bien atienden a un sector y dan por descontado que los de asistencia intermitente no son recuperables, o se dedican a recuperarlos lo que arrastrará hacia abajo los aprendizajes y el interés por la escuela de los alumnos regulares. Con lo cual la polarización en los resultados de promoción y especialmente de desarrollo de capacidades de los niños sigue acentuándose.

¿Qué efectos tiene en el proceso pedagógico de un grupo de alumnos el que finalice el año escolar declarando repetidor a uno de cada cinco o a uno de cada tres?

¿Cuáles pueden ser las motivaciones de las familias hacia el desarrollo de las capacidades de sus hijos cuando están incluidos y son partícipes en escuelas donde asistir o faltar parece indiferente y en las cuales no ser promovido es un resultado casi tan frecuente como el ser estimulado al trabajo y a la superación?

¿Cuáles pueden ser los efectos en la socialización de los niños, en el proceso de internalización de valores y normas de trabajo y de autodisciplina el formarse en este tipo de contexto?

Estas preguntas no pueden ser respondidas en el marco de este informe sino que quedan abiertas para las investigaciones futuras que realizará este proyecto.

### CUADRO VIII.3

#### MONTEVIDEO: TASA DE REPETICION EN PRIMER GRADO (a) POR ESTRATO SOCIOECONOMICO DEL BARRIO DONDE ESTA UBICADA LA ESCUELA (b) Y PORCENTAJE DE ALUMNOS CON 151 Y MAS ASISTENCIAS EN LA ESCUELA 1988 (c)

##### TASAS DE REPETICION EN PRIMER GRADO

Porcentaje de alumnos de primer grado  
Con 151 y más asistencias

Estrato Socioeconómico del barrio	Tipos de escuela				Total
	D 0 a 40	C 40 a 55	B 55 a 70	A 70 y más	
Estrato I	16.2	21.1	15.7	6.1	10.0
Estrato II	21.3	19.2	17.6	10.4	15.2
Estrato III	25.9	24.0	18.0	10.9	18.4
Estrato IV	30.2	22.4	17.6	15.1	22.0
Estrato V	31.5	29.2	20.3	13.5	27.5
Total	30.1	25.1	18.0	9.7	20.4

##### TOTAL REPETIDORES PRIMER GRADO

Porcentaje de alumnos de primer grado  
Con 151 y más asistencias

Estrato Socioeconómico del barrio	Tipos de escuela				Total	Número Escuelas
	D 0 a 40	C 40 a 55	B 55 a 70	A 70 y más		
Estrato I	12	30	111	92	245	36
Estrato II	26	80	215	117	438	41
Estrato III	70	189	146	87	492	40
Estrato IV	294	346	208	75	923	48
Estrato V	682	602	219	40	1543	55
Total	1084	1247	899	411	3641	220

Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, sobre datos del DIPE.

(a) Es el cociente entre el número de repetidores de primer grado y la matrícula de primer grado de la Escuela.

(b) La estratificación de los barrios de Montevideo se basó en el indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) utilizado en DGEyC, "Las Necesidades Básicas en el Uruguay", Montevideo, 1989.

(c) La información sobre las variables educativas se obtuvo del "Resumen Estadístico Anual" de las Escuelas Públicas, correspondientes a 1988.

En este cuadro se utilizó la información de 220 Escuelas Públicas de Montevideo.

## Recuadro 19

### Las faltas a las escuelas de los barrios ¿Quiénes repiten?

Las condiciones extremas dan resultados bien definidos. Las escuelas de los estratos socioeconómicos IV y V y de grave inasistencia (tipo D) por sí solas aportan el 26.8% de todos los repetidores de las escuelas públicas de Montevideo y si a ellas se les agregan las escuelas de tipo C -en las que entre el 40 y el 55% de los niños han faltado más de treinta días- se tiene a más de la mitad de los repetidores de Montevideo (52.8%). Inversamente, las escuelas de tipo A enclavadas en los barrios de los tres mejores estratos socioeconómicos de Montevideo sólo aportan el 8% de los fracasos en la iniciación escolar.

La inasistencia agrava el déficit sociocultural de partida. Si la escuela es de alta inasistencia -tipo D- y se encuentra en los estratos IV y V, la tasa de repetición supera al 30%, o dicho de otra forma, casi uno de cada tres niños fracasa en la iniciación escolar.

Pero si ese mismo tipo de escuela está en un barrio del estrato socioeconómico I, el fracaso sólo afectará a uno de cada seis niños. Seguramente el más alto nivel cultural de las familias -incluyendo la información sobre la importancia de la escuela en el futuro de los hijos- permite reducir las graves pérdidas por ausencias tan prolongadas de una parte de los alumnos de esas escuelas.

El caso contrario es el de las escuelas de mejor asistencia pero actuando en contextos socioeconómicos diferentes.

Las escuelas de tipo A ubicadas en barrios de estrato socioeconómico I tienen tan sólo un 6% de tasa de repetición, o sea, un repetidor cada dieciséis alumnos. Debe compararse este promedio con el de todas las escuelas públicas - 20.4%- y con el de las escuelas de tipo D ubicadas en el estrato socioeconómico V que registran 31.5% de tasa de repetición.

Las escuelas del mismo tipo, cuando están ubicadas en los barrios de estratos socioeconómicos IV y V tienen tasas del 13 / 15% de repetición, o sea, un repetidor cada siete alumnos que asistieron tan regularmente como sus iguales de las escuelas del estrato I.

Estos últimos seguramente acumulan los beneficios de la asistencia regular con la cultura familiar de origen, mientras que los niños de barrios muy populares seguramente están descontando con la asistencia regular los "handicaps" de origen sociocultural.

En resumen: la asistencia regular es la clave de la reducción de la repetición pero sus efectos tienen distinta intensidad según el contexto social de los niños. Inasistencia y repetición están concentradas en la mayoría de las escuelas situadas en los barrios de estratos socioeconómicos IV y V; cuando la inasistencia es alta en unas pocas escuelas situadas en los barrios de los estratos I y II, el contexto sociocultural amortigua los efectos más devastadores de la inasistencia.

## B. LA REPETICION Y LA EXTENSION HORARIA

Hay dos tipos de causas de la repetición. Una es la normal en todo sistema de educación primaria que, considerando que los niños no han logrado ni la maduración ni los aprendizajes necesarios para pasar de curso, determina que requieran un año calendario adicional de consolidación. Este sería el caso por excelencia de aquellos niños que si bien formaron parte de escuelas de muy buena asistencia no lograron adquirir el nivel adecuado (véase Cuadro VIII.4). La otra causa es la repetición vinculada a inasistencia que afecta de una manera directa (porque el niño faltó) o indirecta (porque el niño está inscripto en una escuela de alta inasistencia lo que deteriora el nivel general de aprendizaje) a la inmensa mayoría de los repetidores del año 1988.

El CODICEN de la ANEP ubicó con precisión la relación entre tiempo horario de proceso educativo y repetición al emprender la extensión horaria a los días sábados para los niños de 1er y 2do. curso más afectados por las dificultades de incorporación a la cultura escolar. Con los rígidos límites de la ausencia de inversiones públicas en nuevos edificios escolares y en gasto de funcionamiento -que impidieron transformar los establecimientos en escuelas de tiempo completo, que es la orientación del CODICEN y para lo cual aprobó con fecha 4 de setiembre de 1989 un plan experimental- se asumió la extensión de la jornada escolar en 5 horas semanales, con un claro énfasis en las actividades de aprendizaje instrumental. Con un adecuado orden de prioridades estableció "que se tomarán los grupos de 1ro. y 2do. año primario en los cuales se hayan registrado los mayores índices de repetición y se irá descendiendo en dicha escala y hasta que el número de grupos seleccionados en esa forma correspondan al 25% del total". Asimismo, se percibió correctamente que cuando un grupo tiene alta repetición (superior al 15%) no se trata de darle exclusivamente mayor atención pedagógica a

los directamente afectados, sino que la labor de consolidación educativa debe dirigirse al conjunto del grupo social escolar. "La extensión educativa a los días sábados no supone en ningún caso, un juicio (CUADROS VIII-4 Y VIII-5) individual sobre los escolares beneficiados con la medida. Con la extensión horaria se pretende ejercer una acción preventiva en esos grupos. De ahí que los alumnos que deben concurrir a clase son todos los que integran los grupos seleccionados y no una parte de ellos..."<sup>2/</sup>.

**Se incrementaron jornadas y remuneraciones de 1245 maestros, se seleccionaron grupos que comprendían 30.472 alumnos pero la asistencia efectiva a la jornada de clases de los días sábados fue promedialmente para el país del 50%; los porcentajes máximos se registraron en Salto con el 72%, Tacuarembó con el 70% y Soriano con el 68% y los mínimos en San José (41%), Canelones (36%) y Montevideo (30%).**

Es imposible ponderar la influencia de una serie de factores adversos en la implementación de la extensión del horario escolar a los días sábados que deben haber repercutido en el porcentaje de asistencias logradas. Entre ellos deben citarse: la oposición de gremios docentes particularmente activa en la capital; la escasa explicación por los medios de comunicación de masas de los fundamentos y objetivos del programa; la resistencia de las familias que, mal informadas, pueden haber considerado la jornada sabatina como una sanción en lugar de un instrumento para incrementar los mecanismos de aprendizaje de importancia crucial en el futuro desempeño de los niños.

Más allá de la influencia de esos factores circunstanciales corresponde preguntarse si la inasistencia los días sábados en las escuelas de alta repetición donde se implementó el programa no se inscribe en el problema general de la inasistencia que afecta a esas escuelas también en los días hábiles.

#### CUADRO VIII.4

### MONTEVIDEO: ESCUELAS PUBLICAS DISTRIBUIDAS SEGUN TASA DE REPETICION TOTAL (a) POR ESTRATO SOCIOECONOMICO DEL BARRIO (b). AÑO 1988 (c)

Estrato socioeconómico del barrio	Tasa de repetición total (porcentajes)				Total	Número escuelas	Matrícula	Tasa Media (d)
	0 a 5	5 a 10	10 a 15	15 y más				
Estrato I	<u>66.7</u>	27.8	2.8	2.8	100	36	15194	4.7
Estrato II	33.3	<u>52.4</u>	11.9	2.4	100	42	17040	6.7
Estrato III	17.1	<u>48.8</u>	29.3	4.9	100	41	17135	9.9
Estrato IV	9.8	<u>43.1</u>	31.4	15.7	100	51	24150	10.5
Estrato V	1.8	22.8	<u>50.9</u>	24.6	100	57	28738	13.2
Total	22.5	38.3	27.8	11.5	100	227	102257	9.7

Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, sobre datos del CEP-DIPE.

(a) Es el cociente entre el número total de repetidores de la escuela y la matrícula total de la escuela.

(b) La estratificación de los barrios de Montevideo se basó en el indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) utilizado en DGEyC, "Las Necesidades Básicas en el Uruguay", Montevideo, 1989.

(c) La información sobre las variables educativas se obtuvo del "Resumen Estadístico Anual" de las Escuelas Públicas, correspondientes a 1988.

En este Cuadro se utilizó la información de 227 Escuelas Públicas.

(d) Es el cociente entre el número total de repetidores de las escuelas del estrato y la matrícula escolar del estrato.

#### CUADRO VIII.5

### MONTEVIDEO: EGRESADOS DE LAS ESCUELAS PUBLICAS, POR ESTRATO SOCIOECONOMICO DEL BARRIO (a), SEGUN AÑOS DE ESCOLARIDAD EMPLEADOS. 1988 (b)

Estrato Socioeconómico del barrio	Años de Escolaridad Empleados				Total (%)	(frec)
	6 Años	7 Años	8 Años	9 Años		
Estrato I	82.6	12.1	4.2	1.0	100	2518
Estrato II	74.7	18.4	5.4	1.5	100	2789
Estrato III	68.9	21.1	8.1	1.9	100	2702
Estrato IV	63.0	23.4	9.9	3.6	100	3545
Estrato V	55.9	25.5	13.1	5.5	100	3857
Total	67.6	20.8	8.7	3.0	100	15411

Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, sobre datos del CEP-DIPE y DGEyC.

(a): La estratificación de los barrios de Montevideo se basó en el indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) utilizado en DGEyC, "Las Necesidades Básicas en el Uruguay", Montevideo, 1989.

(b): La información sobre las variables educativas se obtuvo del "Resumen Estadístico Anual" de las Escuelas Públicas, correspondientes a 1988.

En este Cuadro se utilizó la información de 227 Escuelas Públicas.

Si este fuera el caso parece difícil que se pudiera lograr un pleno éxito de la extensión horaria sin una adecuada identificación de las causas del problema de la inasistencia y sin tratar de actuar sobre ellas con una acción integrada de motivaciones a las familias y políticas sociales y educativas específicas.

## C. LOS EFECTOS DE LA REPETICION

### 1. Los efectos en la deserción

La acumulación de repeticiones determina una incongruencia creciente entre la edad del repetidor (el "grandote" de la clase) y sus compañeros, lo que a su vez provoca la no integración del alumno en extraedad con relación al grupo y la asunción de comportamientos anómicos en relación a las maestras, a los compañeros y a la institución escolar en general.

Paralelamente, los requerimientos de ingresos de los hogares y la sanción familiar ante los fracasos -con independencia de la cuota parte de responsabilidad en los mismos- determinan que a cierta edad (13-14 años) el repetente reiterado sea quitado de la escuela.

El porcentaje de los que abandonan sin aprobar los seis cursos de primaria, de acuerdo a las encuestas de hogares correspondientes al período 1986 a 1989, se sitúa en el 5% para la población urbana de 15 a 19 años en ciudades de más de 900 habitantes, lo que es congruente con la información del Censo de Población de 1985. Pero como ninguno de los relevamientos citados han sido elaborados para detectar este problema las cifras deben considerarse como indicativas. La confirmación, y más importante aún, la identificación del perfil del desertor de primaria se tendrá en los próximos meses cuando finalice la Encuesta Nacional de Juventud que lleva a cabo la DGEyC con la cooperación técnica de la CEPAL, Oficina de Montevideo.

### 2. Los años de escolaridad necesarios para lograr un egresado

La información de 227 escuelas públicas de Montevideo y la distribución de las mismas por barrios ordenados en estratos socioeconómicos permitió desagregar los 15.411 egresados de 1988 según los referidos estratos y por los años de escolaridad empleados para lograr el egreso (Cuadro VIII.5).

Promedialmente, en las escuelas públicas de la capital, dos tercios de los egresados, realizaron el ciclo primario en los seis años calendario que prevee el plan de estudios, un quinto empleó 7 años y casi un octavo (11.7%) requirió de 8 y 9 años para poder egresar.

Como era previsible según el análisis anterior, la normalidad en años de egresos parte de un muy satisfactorio promedio en las escuelas del estrato I (el 82.6% de sus egresados cumplieron el ciclo en 6 años). Este registro cae ocho puntos porcentuales en las escuelas del estrato II y en otros seis puntos cuando se pasa a las del estrato socioeconómico III, que con 68.9% de egresados con ciclo normal se ubican en la media de la ciudad. El escalón con las escuelas del estrato IV es también de casi seis puntos y al llegar al estrato socioeconómico V se aprecia que tan sólo el 55.9% de los egresos se obtuvieron con seis años de escolaridad. Lo que es la norma dominante en las escuelas del estrato I se transforma en el estrato V en una pauta casi tan usual como emplear siete y más años para egresar. Entre las escuelas de uno y otro estrato media la diferencia de 27 puntos porcentuales, o dicho de otra forma las escuelas del estrato socioeconómico más bajo tienen una "eficiencia" menor que se mide en que "pierden" de la normalidad una cuarta parte de los egresados.

Como resultado, 25.5% de sus egresados emplean 7 años escolares frente al 12.2% de las escuelas del estrato I, y 18.6% requieren

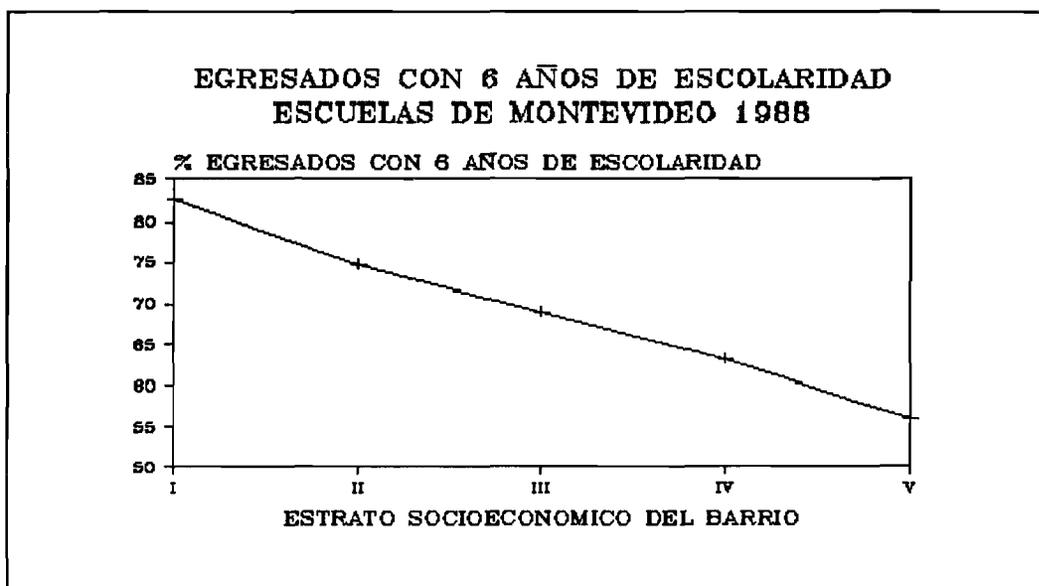
de 8 y 9 años en la escuela para poder egresar cuando el porcentaje de las del estrato I registra en este escalón de extrema duración al 5.2%.

El análisis del Cuadro VIII.5 llama a una reflexión sobre la vinculación entre costos y eficiencia del servicio escolar público. Seguramente una política de edificación escolar en los barrios de más alta inasistencia, repetición y mayor duración en años para lograr el egreso que permitiera transformar esas escuelas en establecimientos de tiempo completo, apoyados con adecuadas políticas sociales, redundaría en breve tiempo en una disminución de la matrícula. Los mayores costos en gastos de funcionamiento de la jornada completa serían en buena parte compensados en pocos años por la disminución del volumen de matrícula, engrosada hoy por la secuencia de repeticiones.

### 3. La edad de egreso

Los costos individuales para ese sector de población signado por altas inasistencias son muy considerables. El Cuadro VIII.6 muestra que el 35.6% de los egresados de las escuelas del estrato V tienen trece y más años de edad, 28.5% en las escuelas del estrato IV, 22.7% en las del estrato III, 18.6% en las del estrato II y finalmente en las escuelas ubicadas en los barrios con menores necesidades básicas insatisfechas el registro de extraedad en el egreso es del 13.3%.

De los que egresan con 14 y más años (del 4.2% al 13.8% según estratos) se podría suponer que difícilmente podrán continuar en el ciclo básico de estudios de enseñanza media declarado legalmente obligatorio. Pero esta estimación comprende también a una parte -hoy desconocida- de los que egresan con 13 años de edad (que son el 9.1% en las escuelas del estrato I y el 21.8% en las del estrato V), o por lo menos cuestiona la factibilidad de lograr adecuados aprendizajes.



### CUADRO VIII.6

#### MONTEVIDEO: EGRESADOS DE LAS ESCUELAS PUBLICAS SEGUN EDAD AL EGRESAR, POR ESTRATO SOCIECONOMICO DEL BARRIO DONDE ESTA UBICADA LA ESCUELA (a). 1988 (b)

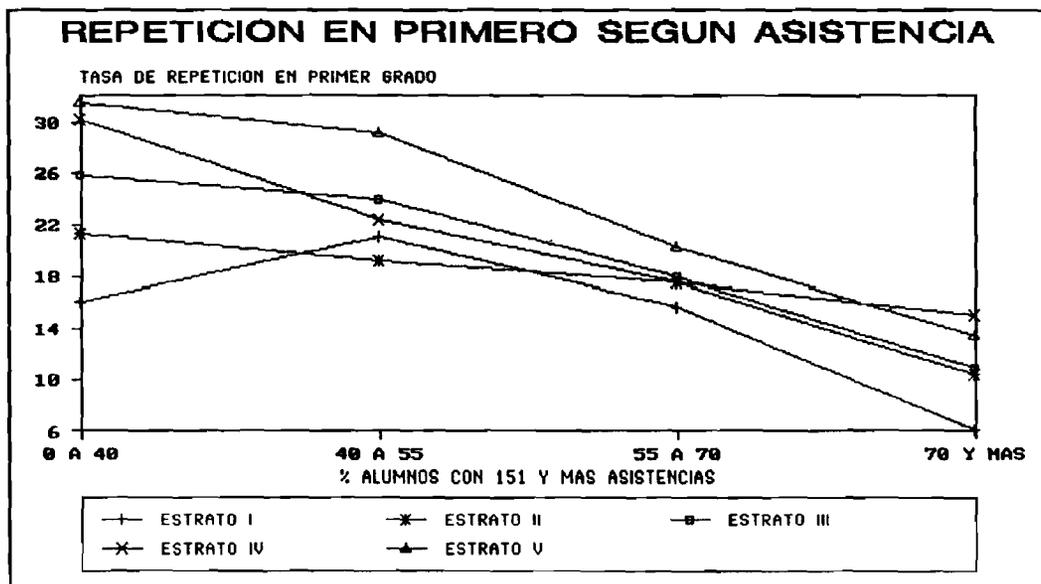
Estrato socioeconómico del barrio	Edad al egresar				Total (%)	Total (Frec.)
	Once	Doce	Trece	Catorce y más		
Estrato I	35.0	51.7	9.1	4.2	100	2518
Estrato II	31.0	50.4	12.9	5.7	100	2789
Estrato III	28.2	49.1	15.4	7.3	100	2702
Estrato IV	25.4	46.1	17.9	10.6	100	3545
Estrato V	23.6	40.8	21.8	13.8	100	3857
Total	28.0	47.0	16.1	8.9	100	15411

Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, sobre datos del CEP-DIPE Y DGEyC.

(a) La estratificación de los barrios de Montevideo se basó en el indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) utilizado en DGEyC, "Las Necesidades Básicas en el Uruguay", Montevideo, 1989.

(b) "Resumen Estadístico Anual" de las Escuelas Públicas, correspondientes a 1988.

En este Cuadro se utilizó la información de 227 Escuelas Públicas.





# *NOTAS*



## CAPITULO I

<sup>1/</sup> La integración cultural y social de la población por la escuela tuvo un carácter eminentemente público. A diferencia del caso de los EE.UU. donde las comunas locales, las iglesias y otras instituciones sociales tuvieron la iniciativa y la acción primordial en materia de escolarización -véanse las observaciones de Alexis de Tocqueville, La democracia en América- en América Latina ha sido el Estado el actor central en el proceso de alfabetización y escolarización. En el caso de Uruguay fue precisamente la acción temprana del Estado la que explica la diferencia histórica con el conjunto de nuestro continente, sin desmedro de la existencia de una acción privada, que en una primera etapa fue eminentemente obra de la Iglesia Católica y que en el último cuarto de siglo registra una importante presencia de un sector privado no religioso. La acción estatal fue determinante de la escolarización de la población rural y tuvo un papel crucial en la de los centros urbanos del Interior.

<sup>2/</sup> José Pedro Varela, La educación del pueblo, Montevideo, 1874; La legislación escolar, Montevideo, 1876. Ambos libros están reeditados en la Colección Clásicos Uruguayos de la Biblioteca Artigas, Montevideo 1964.

<sup>3/</sup> CEPAL, La reproducción biológica y social de los hogares de Montevideo (LC/MVD/R.3 - LC/R.597 Sem.39/7), Montevideo, abril 1987, versión definitiva LC/G.1526, 27 de junio de 1988; La heterogeneidad de la pobreza: un enfoque bidimensional (LC/MVD/R.12 Sem.44/7), Montevideo, 1988 y Hogares con necesidades básicas insatisfechas en Uruguay. Análisis por Departamentos y barrios de Montevideo (LC/MVD/R.42), Montevideo 1989.

<sup>4/</sup> Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social, con la colaboración de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico y la Comisión Coordinadora de los Entes de la Enseñanza, Informe sobre el estado de la educación en el Uruguay, 2 tomos, Montevideo, 1965.

<sup>5/</sup> François Furet y Jacques Ozouf, Lire et écrire: l'alphabétisation des français de Calvin a Jules Ferry, Les Editions de Minuit, Paris, 1977. Carlos Cipola, Educación y desarrollo en Occidente, Ed. Ariel, Barcelona, 1970. Brian Simon, Education and the Labor Movement 1870-1920, Ed. Lawrence & Wishart, Londres 1974.

<sup>6/</sup> Austria, Dinamarca, Gran Bretaña, Noruega, Suecia, Suiza.

<sup>7/</sup> Antoine Prost, L'école et la famille dans une société en mutation (Histoire Générale de l'enseignement et de l'éducation en France, Tomo IV), Paris, 1981. Ministère des Affaires étrangères, Le Danemark, Copenhague, 1972. Véase capítulo "L'enseignement" pags. 241 a 322. Leon Boucher, Tradition and Change in Swedish Education, Ed. Pergamon Press, Oxford, 1982.

<sup>8/</sup> CEPAL-UNESCO, Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe, Ed. Kapelusz, (2 tomos), Buenos Aires, 1987.

<sup>9/</sup> Se ha objetado la validez cultural de los registros censales. Se observa, con razón, que los declarantes pueden sentir vergüenza de reconocerse analfabetos y por tanto falsear la información, o considerar que dibujar la forma -por ejemplo- equivale a ser alfabeto. Ante

estos problemas, una primera respuesta ha consistido en la aplicación de instrumentos consistentes en que los entrevistados redacten un párrafo, carta o explicación para medir lo que se denomina analfabetismo funcional, o incapacidad de uso de la lectoescritura para la comunicación social. Este método es inaplicable a censos nacionales -por razones técnicas y de costo- y por tanto toda la información mundial reposa en la autodeclaración. Una segunda respuesta ha sido la de considerar como alfabetos funcionales a las personas que hayan aprobado 3 grados escolares o más, suponiendo que los que tienen menos de ese nivel no lograron dominar los mecanismos de lectoescritura y están expuestos al analfabetismo por desuso. Esta metodología podría ser válida para ciertas comparaciones pero es igualmente objetable: los aprendizajes de las técnicas de lectoescritura son diferentes según países y según instituciones. En el seno de un país -como es el caso de Uruguay-dos o tres años de escolarización en la primera mitad del siglo, aseguraban la alfabetización porque la escuela se concentraba en la lectoescritura; lo que no sería válido necesariamente en las últimas décadas al atender la escuela la totalidad del proceso de formación de los niños y considerar que las técnicas de lectoescritura podrán consolidarse a lo largo de los 6 años o grados escolares.

<sup>10/</sup> CEPAL, Oficina de Montevideo, Especialización y estrategia exportadora en Uruguay, Ed. Instituto Nacional del Libro, Montevideo 1989.

<sup>11/</sup> CEPAL, Oficina de Montevideo, Informe reciente sobre la situación de la juventud en Uruguay, LC/MVD/R.22, 1988. Características y evolución del mercado de trabajo del Uruguay, LC/MVD/R.41, 1989. Modelos explicativos de la actividad en el mercado laboral uruguayo, LC/MVD/R.46, 1989. CEPAL, Políticas sociales en Uruguay, Educación y Juventud, Ed. Instituto Nacional del Libro, 1989.

<sup>12/</sup> Encuesta Nacional de Emigración Internacional. Ministerio de Economía y Finanzas. Dirección General de Estadística y Censos. Encuesta de Migración Internacional. Noviembre 1981-Mayo 1982. Dirección General de Estadística y Censos. César Aguiar, El impacto de las Migraciones Internacionales en el mercado de empleo del país de origen: el caso uruguayo. Montevideo, 1983. Juan Carlos Fortuna, Nelly Niedworok, Adela Pellegrino, Uruguay y la emigración de los 70. Banda Oriental, Montevideo, 1988. CEPAL, Oficina de Montevideo, Los uruguayos en la Argentina, LC/MVD/R.43, Junio de 1989.

<sup>13/</sup> A los efectos de la estimación se considera que los menores de 14 años consumen la mitad de un mayor de esa edad y por tanto se suman como 1/2 adulto para el cálculo de ingresos per cápita del hogar.

<sup>14/</sup> CEPAL, Oficina de Montevideo. La reproducción biológica y social de los hogares de Montevideo, LC/MVD/R.3 (LC/R.597 Sem.39/7), Abril 1987.

<sup>15/</sup> En el sentido del análisis de Max Weber, Economía y Sociedad. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1974, Tr. de José Ferrater Mora (Tomo IV, pág. 181) "...China ha sido el país que de modo más exclusivista ha otorgado los privilegios inherentes a los grupos distinguidos a quienes han poseído una educación literaria convencional y oficialmente reconocida. (El mandarinato) ha sido formalmente el más perfecto representante de la sociedad burocratizada y pacificada, específicamente moderno, cuyo monopolio de las prebendas, por un lado, y cuya estratificación estamental, por otro, se base en todas partes en el prestigio de una formación cultural con título".

<sup>16/</sup> La especificación de cada categoría socio-ocupacional y las metodologías utilizadas se encuentran en CEPAL, Oficina de Montevideo, Estructura socio-ocupacional y distribución del ingreso en el Uruguay (1984-1988), LC/MVD/R.40, 1989.

<sup>17/</sup> CEPAL, Oficina de Montevideo, La situación del empleo en el Uruguay durante el período 1985-1988, Ed. Instituto Nacional del Libro, Montevideo 1989. CEPAL, Oficina de Montevideo, Estructura socio-ocupacional y distribución del ingreso en el Uruguay (1984-1988), LC/MVD/R.40, 1989. CEPAL, Oficina de Montevideo, Características y evolución del mercado de trabajo del Uruguay, LC/MVD/R.41, 1989. CEPAL, Oficina de Montevideo, Los Uruguayos en la Argentina, LC/MVD/R.43, 1989.

<sup>18/</sup> Chile lo hace en la elección municipal de 1973 pero sólo tiene efectividad para elecciones nacionales en 1989; Brasil recién reconoce el carácter de ciudadanos a los analfabetos en 1985 y se incorpora como norma constitucional en 1989.

<sup>19/</sup> Véase como ejemplo las opciones en el Referendum de 1989. Información contenida en Germán W. Rama, "Plebiscito: primeras consideraciones", Revista Punto y Aparte, No.21, mayo de 1989.

<sup>20/</sup> El Ciclo Básico Unico bajo dependencia de enseñanza secundaria se inicia en 1986 y por tanto no afectó a la generación considerada.

<sup>21/</sup> CEPAL, Oficina de Montevideo, Jóvenes desocupados y buscadores de trabajo por primera vez en Montevideo, LC/MVD/R.5, 1987.

<sup>22/</sup> Este era aproximadamente el esquema educativo de Francia hasta 1977 y sigue siéndolo en cuánto al examen terminal de la Secundaria, el llamado "bac".

## CAPITULO II

<sup>1/</sup> La literatura sobre el tema es casi infinita pero, como desde el punto de vista teórico es tributaria del pensamiento del siglo XIX, basta con remitir a los tres autores clásicos en esta materia: Carlos Marx, Emile Durkheim y Max Weber. Respecto a la transmisión intergeneracional, en las últimas décadas se desarrolló una producción científica con una alta sofisticación de análisis y abundantes demostraciones empíricas. De ella, a mero título indicativo, se señalan las obras contenidas en:

- A.H. Halsey, Jean Floud and C. Arnold Anderson (ed), Education, Economy and Society. The Free Press of Glencoe, N. York 1962,
- Raymond Boudon, L'inégalité des chances. La mobilité sociale dans les sociétés industrielles. Ed. A. Collin, 1978.

<sup>2/</sup> La literatura en este tema ha registrado una verdadera eclosión en forma paralela al desarrollo de la biología genética. Entre las obras de especialistas que proyectan los conocimientos biológicos a la vida social figuran las de François Jacob, Le jeu des possibles. Essai sur la diversité du vivant; Ed. Fayard, París, 1981 y de Jacques Monod, Le hasard et la nécessité. Editions du Seuil, París, 1970.

<sup>3/</sup> Véase como referentes de la relación de lenguaje y estratificación social: Basil Bernstein "Social class and linguistic development: A Theory of social learning" en A.H. Halsey, J. Floud y A. Anderson, Education, Economy and Society, The Free Press, N.York, 1962; Pierre Bourdieu, Ce que parler veut dire, Ed. Fayard, Paris, 1982; Denis Lawtron, Social class, Language and Education, Ed. Routledge & Kegan, London, 1968; Basil Bernstein, Class, Code and Control, (3 Vol.), Ed. London Paladin, Londres, 1974.

<sup>4/</sup> United Nations, Incomes in postwar Europe: A study of policies, growth and distribution, U.N. publication number 66.II.E., 14, Ginebra, 1967.

<sup>5/</sup> Aldo E. Solari, Sociología Rural Nacional. Ed. Facultad de Derecho, Montevideo, 1953, anotaba que, en 1942, de los 42.670 nacimientos inscriptos en el Registro de Estado Civil el 25% (11.012) era ilegítimo y consideraba que el volumen total de nacimientos y el porcentaje de ilegítimos debiera ser mayor por la omisión de inscripción, frecuente en el medio rural. El ordenamiento por Departamentos de las tasas de ilegitimidad, desde Montevideo con el 19% a Salto con el 47%, le permitía observar cómo las más altas coincidían con los Departamentos ganaderos, lo que se explicaba, entre varias causas, por pobreza y condiciones laborales del trabajador rural que le impedían constituir familia.

<sup>6/</sup> Juan Pablo Terra, Las políticas sociales en el Uruguay, 1975-1984, CEPAL (LC/R.582-Sem.39/5), 1987.

<sup>7/</sup> Una amplia documentación sobre este tema se encuentra en CEPAL, La reproducción biológica y social de los hogares de Montevideo. LC/G.1526, junio de 1988. Sólo de Montevideo se dispone de registros procesados sobre instrucción de la madre, institución donde ocurrió el parto y condición de legitimidad.

<sup>8/</sup> Annie Fouquet - Anne Catherine Morin, "Mariages, naissances, familles", en Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques (INSEE), Données Sociales Edition 1984, Paris, 1985.

<sup>9/</sup> Datos del documento Mortalidad infantil en Montevideo, según causa, legitimidad y nivel de instrucción de la madre, preparado para la CEPAL por la Sra. Mabel Abella de Mutarelli y un equipo técnico de la Dirección de Estadística del Ministerio de Salud Pública del Uruguay.

<sup>10/</sup> Ministerio de Salud Pública - UNICEF, Atención primaria de la salud en el Uruguay. Resultados y perspectivas, Montevideo, febrero de 1990.

<sup>11/</sup> CEPAL, La situación del empleo en el Uruguay durante el período 1985-1988, op.cit. y CEPAL, Características y evolución del mercado de trabajo del Uruguay, op.cit. El empleo creció un 6% en Montevideo y un 16.9% en los centros urbanos del Interior del país.

<sup>12/</sup> Banco de Previsión Social, Asesoría Económica y Actuarial, Número de beneficiarios en actividad de los seguros por enfermedad. Total del país, Mimeo, 1989. Los asegurados del Banco de Previsión Social no incluyen a los asalariados públicos que reciben protección de salud por otras vías.

<sup>13/</sup> Dada la magnitud del trabajo de identificación de casos de mortalidad la CEPAL no pudo reiterar para los años 1987 y 1988 las investigaciones precedentemente realizadas con la División de Estadística del Ministerio de Salud Pública.

<sup>14/</sup> Dirección General de Estadística y Censos, Las necesidades básicas en el Uruguay, (Versión preliminar a partir de los datos de la muestra de anticipación del Censo de Población y Viviendas de 1985), Montevideo, 1988.

<sup>15/</sup> En este informe no se ha aplicado la fijación de la línea de pobreza, que demanda un esfuerzo de actualización y cálculo de la canasta básica que es una investigación en sí. Sobre los aspectos metodológicos y sustantivos ver: CEPAL, Determinación de los requerimientos de energía y proteínas para la población uruguaya, LC/MVD/R.2/Rev.1, Montevideo, abril 1987 y CEPAL, Determinación de líneas de indigencia y de pobreza: Una propuesta metodológica para economías con inflación, Montevideo, diciembre 1987.

<sup>16/</sup> Las definiciones exhaustivas se encuentran en DGEyC, Las necesidades básicas en el Uruguay, op. cit.

<sup>17/</sup> No se analiza Interior por la interferencia de ofertas desiguales según centros urbanos.

<sup>18/</sup> Dirección General de Planeamiento, Instituto de Ciencias Sociales, IV Censo General de Estudiantes Universitarios (1988) Tomo 1, Informe del relevamiento general, Ed. Universidad de la República, Montevideo, 1989.

<sup>19/</sup> Antonio Miguel Grompone, Conferencias Pedagógicas, Maximino García, Montevideo, 1927. Un análisis de tipo sociológico se encuentra en Aldo E. Solari "Educación y desarrollo de las élites. Sistemas de enseñanza secundaria" en Estudios sobre la sociedad uruguaya, Tomo II, Ed. Arca, Montevideo, 1965.

<sup>20/</sup> Un análisis global de América Latina se encuentra en Germán W. Rama Educación, participación y estilos de desarrollo en América Latina, Ed. Kapelusz, Buenos Aires, 1985 y en CEPAL-UNESCO, Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe, Ed. Kapelusz, Buenos Aires, 1987.

<sup>21/</sup> El rezago sólo se puede medir luego que el educando ha cursado un período educativo como para producirse al menos una repetición de año. Además, como la Encuesta Nacional de Hogares pregunta sobre el último año aprobado -o sea, el anterior cronológico a la realización de la Encuesta- a la vez que pregunta si la persona -en este caso el niño o el joven- asiste a un centro educativo en la fecha de la Encuesta, la medida de rezago se ha construido a partir de los niños que en el momento de la Encuesta tenían 9 años cumplidos.

<sup>22/</sup> Luis Alberto de Herrera, La encuesta rural. Congreso de la Federación Rural, Montevideo, 1920. Centro Latinoamericano de Economía Humana y Ministerio de Ganadería y Agricultura, Situación económica y social del Uruguay Rural, Montevideo, 1963. Aldo E. Solari, Sociología Rural Nacional, op. cit. Wettstein, G., Rudolf, J., Pí, R., Morador, R, Rancharíos y cantegriles del Uruguay, Montevideo, S/F. Wettstein, G., Pí, R., Rasgos actuales de un rancharío uruguayo. El rancharío de Cañas del Tacuarembó en el panorama general de nuestros rancharíos, Biblioteca de publicaciones oficiales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Montevideo, Montevideo, 1955.

### CAPITULO III

<sup>1/</sup> Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social, Informe sobre el estado de la educación en el Uruguay, op. cit. cuadro No. 42.

### CAPITULO IV

<sup>1/</sup> Françoise Oeuvarard "Le système éducatif", en Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques (INSEE) Données sociales. Edition 1984. Paris, 1985.

<sup>2/</sup> CEPAL, Oficina de Montevideo, La reproducción biológica y social de los hogares de Montevideo, op. cit.

<sup>3/</sup> Dirección General de Estadística y Censos, VI Censo General de Población y IV de Viviendas 1985. Comentarios, Montevideo, 1989.

<sup>4/</sup> Véase al respecto Dirección General de Estadística y Censos, Las necesidades básicas, op.cit.

<sup>5/</sup> Los efectos redistributivos de las políticas educativas según el nivel de enseñanza en que sean asignados los recursos públicos han sido analizados por Hugo Davrieux, Papel de los gastos públicos en el Uruguay, 1955-1984, Ed. CINVE-EBO, Montevideo, 1987.

## **CAPITULO V**

<sup>1/</sup> Se considera edad 7 y no 6 porque al haberse realizado el censo de 1985 en el mes de octubre, incluye un sector de niños que cumplieron los 6 años después del 10 de mayo, fecha considerada como tope para ser admitido en el primer año escolar.

<sup>2/</sup> CEPAL, Oficina de Montevideo, La heterogeneidad de la pobreza: una aproximación bidimensional, LC/MVD/R.12, mayo de 1988.

<sup>3/</sup> Sobre la significación estadística del método de comparación de egresos con población de 11 años, véase M. de Instrucción Pública y Previsión Social, Informe sobre el Estado de la Educación en el Uruguay, tomo II, "Apéndice II - Metodológico".

<sup>4/</sup> En estas cifras también influye la emigración internacional de la población uruguaya.

## **CAPITULO VIII**

<sup>1/</sup> CEPAL, Oficina de Montevideo, Estructura socioocupacional y distribución del ingreso en el Uruguay. op.cit.

<sup>2/</sup> Administración Nacional de Educación Pública. Consejo Directivo Central, La extensión del horario escolar 1987-1989, Montevideo, 1989.

## **CAPITULO VII**

<sup>1/</sup> Agustín Ferreiro, La enseñanza primaria en el medio rural, Ed. Banda Oriental, 1974. Primera edición, Durazno 1937.

<sup>2/</sup> Revista Anales de Instrucción Primaria, Epoca II, tomo II, No. 4, Montevideo, diciembre de 1939.

<sup>3/</sup> CEPAL, Oficina de Montevideo, sobre datos de DGEyC Las Necesidades Básicas en el Uruguay. op.cit.

<sup>4/</sup> CEPAL, Oficina de Montevideo, Los uruguayos en la Argentina. op.cit.

## CAPITULO VI

<sup>1/</sup> Rodrigo Vera, Disyuntivas de la educación media en América Latina, UNESCO/CEPAL/PNUD, Proyecto Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe, DEALC, No.19, mimeo, Buenos Aires 1979.

<sup>2/</sup> Véase Françoise Ocuvar, "Le collège unique-Les options en classe de 4ème" en Données Sociales, op.cit.

<sup>3/</sup> Administración Nacional de Educación Pública. Consejo Directivo Central, Extensión de la educación media al área rural, 1986-1990, Montevideo, 1990. No se considera separadamente la experiencia de los liceos rurales porque a pesar del interés en cuanto a política educativa, no comprenden aún un volumen significativo de matrícula.

<sup>4/</sup> CEPAL, Oficina de Montevideo, La situación del empleo en el Uruguay durante el período 1985-1989, op. cit.; Estructura socio-ocupacional y distribución del ingreso en el Uruguay (1984-1988), LC/MVD/R.40, junio de 1989; Características y evolución del mercado de trabajo del Uruguay, LC/MVD/R.41, junio de 1989.

<sup>5/</sup> "Resolución No. 1 del Acta Extraordinaria No. 1/86 del CODICEN que establece el Ciclo Básico Único de la Educación Media" (8 de enero de 1986) en Administración Nacional de Educación Pública, Consejo Directivo Central, Educación media. Reforma del Ciclo Básico, 1986-1988, Montevideo, 1989.

<sup>6/</sup> ANEP - CODICEN, Educación media, op.cit., Documento No.1.

<sup>7/</sup> Artículo 57 del "Reglamento sobre el régimen de evaluación..." ANEP - CODICEN, Educación media. Reforma del Ciclo Básico, 1986-1988, op.cit.

<sup>8/</sup> Documento No.1 en Educación Media. Reforma del Ciclo Básico 1986-1988, op. cit.

<sup>9/</sup> Documento No.1, punto V.3, "Sistema de evaluación", en Educación Media, op. cit.

<sup>10/</sup> Germán W. Rama, La democracia en Uruguay, Ed. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1987.

<sup>11/</sup> James S. Coleman y otros, Equality of Educational Opportunity, Educational Bureau, Washington, 1966. Sobre el mismo enfoque Torsten Husén, "Remise en question de l'égalité dans l'éducation" en Institut International de planification de l'éducation, Planification de l'éducation pour la réduction des inégalités. Ed. Les Presses de l'UNESCO, Paris, 1981.

Se terminó de imprimir  
en el mes de Octubre de 1990  
en **TRADINCO S.A.**  
Minas 1367 - Montevideo  
Dep. Legal N° 249.375

Edición impresa al amparo  
del Art. 79 de la Ley 13.349  
Comisión del Papel