

HOMOGENEIDAD DE COBERTURA EN POLÍTICAS EDUCATIVAS

Educación en primera infancia, inicial, primaria y media

Rafael Tejera

El presente texto realiza un análisis transversal las política educativas en los niveles de educación en primera infancia, educación inicial, primaria y media, centrándose para cada uno de ellos en las áreas donde se presentan mayores desigualdades en los formatos de servicio presentados por el estado. En relación a estas áreas se presentan los aspectos a considerar para superar esas desigualdades.

Por desigualdad en el servicio se entienden aquí dos tipos de situación:

- La falta de estructura para satisfacer la demanda efectiva o potencial de servicios en la población objetivo, en prestaciones ya cubiertas para parte de esa población.
- La provisión de servicios de naturaleza y calidad no equivalentes a una misma población (por ejemplo, los que presentan diferencias en extensión horaria, frecuencia diaria/ semanal, o amplitud de los instrumentos de apoyo educativo).

La pauta guía de este análisis es el principio de igualdad y no discriminación del enfoque de derechos, que postula que una política social no debe:

- Dar cuenta a de todas las personas que presentan el perfil de población objetivo postulado por cada servicio (evitar el error por exclusión, incluyendo a todos los beneficiarios potenciales).
- No dar un trato desigual a personas de similar condición, lo cual implica que población de iguales características no sea cubierta por servicios de naturaleza y calidad diferente.

El análisis se plantea para las tres modalidades de cobertura pública según el tipo de población objetivo formulada: políticas focales, universalistas y

corporativas.

Políticas focales: Se identificará en este grupo a las políticas cuya población objetivo se acota a cierto sector de la población, por pautas que incluyen consideraciones de nivel socioeconómico. Esta identificación no remite a ningún corte de nivel socioeconómico en particular, sino al conjunto de ellos. Las políticas focales podrán entonces, por ejemplo, buscar dar cuenta de los hogares en pobreza extrema, de los hogares con ingreso bajo, o de aquellos de ingreso bajo y medio. La naturaleza focal del programa remite al hecho de plantear una condición sociocéntrica de ingreso y no a la altura de la escala de ingresos en que se sitúe la línea de corte.

Políticas universalistas: Identificadas por su apertura al conjunto de la población, sin diferenciación socioeconómica. Estas políticas pueden ser más o menos universales en la práctica (incluso si tienen plena capacidad de cobertura potencial del universo de población considerado) ya que parte de la esa población puede optar por un formato de cobertura privado, pago. El universalismo es entonces una vocación de la política, dado por su apertura general, más allá de su universalidad efectiva.

Políticas corporativas: En el marco de este análisis se entiende por tales a las dirigidas a funcionarios públicos y familiares de estos.

El principio de igualdad y no exclusión pone de relieve el interés analítico de revisar la situación de cobertura de las políticas sociales públicas, identificando los aspectos en que se presentan déficit de cobertura, o en los que una misma población está cubierta por instrumentos de naturaleza distinta y no equivalente. El presente texto repasa esas áreas apuntando a los siguientes temas en cada nivel.

Educación en primera infancia¹:

En este campo, considerando la franja de 0-2 años, el estado desarrolla políticas de carácter esencialmente focal. Las debilidades en homegeneidad se presentan en casos de:

- Déficit de cobertura de la población objetivo en el que incide (entre otros factores) el déficit en el despliegue territorial de la política.
- Disparidad de formatos que brindan un servicio con calidad no equivalente.

El principal programa público es CAIF y las dimensiones anteriores se traducen principalmente en déficit de cobertura de CAIF, en disparidades de servicio del propio CAIF para la misma población y tramo etario (entendidas como coyunturales, pero que lo serán en tanto se responda a ellas), y fundamentalmente disparidades entre los formatos de cobertura de CAIF respecto a otros programas públicos focales.

Las disparidades entre programas resultan de la evolución paralela y no estandarizada de distintas generaciones de política pública anteriores y posteriores a CAIF al surgimiento de CAIF en 1988. Anteriores, porque ha sido tardía (de hecho, reciente) e inacabada la puesta en sintonía de las prestaciones de los Centros Diurnos del INAU, cuyo origen es anterior a CAIF, respecto al estándar de este último. Y posteriores, porque en los años 90 surge en paralelo a CAIF un programa departamental montevideo (Nuestros Niños) cuyas pautas de cobertura y servicio son también distintas a las del formato predominante. Finalmente, se agrega en el último período de gestión un programa con perfil situaciones porbreza extrema, con pautas de acción totalmente distintas (financiamiento público a la demanda de servicios privados) cuyo objetivo es precisamente atender debilidades de cobertura de CAIF respecto a este estrato

Se considera en este nivel la franja de 0-2 años. El nivel de tres años no se incluye ya que a futuro correspondería a la cobertura universalista de ANEP. La discusión en este nivel se centraría entonces en las condiciones y ritmos en que debería efectuarse el progresivo retiro del sistema focal y su sustitución por la cobertura de ANEP.

de población en ciertas localidades (programa Bonos de Cuidado y Educación Inicial, del MIDES).

En paralelo y con carácter muy acochado existen en este tramo etario servicios públicos corporativos, con una fuerte desigualdad de condiciones, modalidad y calidad de servicio de una institución a otra (e incluso de un tipo de funcionario a otro dentro de la misma institución).

Educación inicial y primaria:

Este tramo se caracteriza por su carácter universalista, contando también con el complemento de instrumentos focales desarrollados para facilitar el proceso de aprendizaje en escuelas con niños de clima educativo desfavorable en el hogar. A esta descripción general debe añadirse la situación ambivalente en 3 años, que correspondió en las décadas anteriores al conjunto de políticas focales de primera infancia, y recientemente ha sido incorporado por la esfera de políticas universalistas de educación inicial y primaria. Como resultado de esta situación en tránsito dicho nivel está cubierto actualmente por programas de primera infancia como CAIF y por servicios de educación inicial de ANEP.

El escenario general, desde el nivel de 4 años a la culminación de primaria presenta:

- heterogeneidad de cobertura en el componente universalista y, principalmente,
- heterogeneidad de cobertura en los complementos focales articulados al anterior.

En el componente focal, la divergencia de naturaleza y formato de los servicios está dada por la coincidencia de la estrategia de tiempo extendido (fundamentalmente Escuelas de Tiempo Completo, ETC) y la del Programa Maestros Comunitarios (PMC) respecto a un mismo perfil de población. Dicha coincidencia de distintas estrategias para una misma población deviene de la superposición de dos generaciones de política. La primera, proveniente de la reforma educativa de 1996 en el segundo gobierno de Sanguinetti, y la segunda,

de los ajustes y nuevos desarrollos operados en el primer gobierno frentista, de Vázquez.

Esa disparidad de formatos de prestación se ha extendido también al componente universalista básico, donde actualmente conviven el formato clásico (sin incorporar instrumentos focales), los formatos focales derramados hacia escuelas de clima educativo familiar medio, y un formato de extensión horaria (las escuelas de tiempo extendido) de concepción distinta al formato focal de ETC y diseñado también durante la primera gestión frentista.

Educación media:

La educación media presenta un abordaje general universalista, más allá de haberse incorporado programas de perfil focal orientados a la revinculación al sistema y/o la educación no formal (PAC, FPB, FPB-C, JeR). En tanto estos programas están abiertos a la demanda, su desafío en términos de cobertura en sustancia lograr una presencia territorial nacional homogénea.

Mayor complejidad presenta la situación de los instrumentos focales incorporados para sostener la permanencia en el sistema educativo: becas y apoyo personalizado.

Este conjunto de instrumentos no es producto de un impulso de reforma de gran escala, y complementos surgidos con posterioridad, como en el caso de los escenarios anteriores, marcados por el desarrollo de CAIF en el primer caso y por la reforma de 1996 y sus ajustes posteriores en la educación primaria.

El escenario actual en materia de becas y apoyo personalizado es resultado directo de ajustes recientes, de pequeña escala, y neto signo incrementalista: durante el primer gobierno frentista la ampliación de cobertura y ajustes al criterio de selección de beneficiarios del programa Becas MEC, que venía de gobiernos anteriores; y en el segundo gobierno frentista la creación de nuevos programas que suman a la beca el apoyo educativo (Compromiso Educativo, y luego Uruguay Estudia).

El hecho de no haber sido herramientas de aplicación a gran escala, aplicadas como parte de una gran reforma, sino el producto de pequeñas iniciativas en clave incrementalista hizo que no se plantearan dar cobertura completa a cierto estrato de población objetivo, como sí hicieron los modelos planteados en educación en primera infancia, inicial y primaria. Esto significa que no se plantearon cubrir a toda la población estudiantil que presente ciertas dificultades dentro de cierto estrato socioeconómico. Existen sí definiciones de perfil socioeconómico preferencial para los postulantes, y también indicaciones de las problemáticas a atender, pero no un compromiso que relacione la capacidad de cobertura de estos programas a la aplicación del beneficio en el conjunto de casos que presente cierta problemática dentro de cierto estrato social.

En educación media la principal situación de disparidad de cobertura a similar población está dada ante todo por el hecho de que este conjunto de iniciativas no ha definido una población a la cual cubrir de manera sistemática. Por lo que, por definición, dado cierto perfil socioeconómico y ciertas problemáticas, cubren casos dentro de los que presenten esas características y no al grupo de población como tal, incluyendo a todos los que presenten ese perfil y problemática. A su vez, cada programa presenta no solo criterios en parte superpuestos y en parte divergentes de población objetivo sino que la propia naturaleza del beneficio es también distinta (en ocasiones becas en dinero, en ocasiones becas más apoyo educativo personalizado).

Por tanto las situaciones de heterogeneidad de cobertura incluyen:

- Ausencia de un abordaje definido y global de los instrumentos de beca y apoyo educativo sobre un cierto conjunto poblacional.
- Disparidad entre los beneficios aplicados por distintos programas.

A continuación pasa a describirse en detalle las heterogeneidades de cobertura presentes en cada uno de los niveles mencionados. A su vez, la situación actual de despliegue de políticas se presenta con relación a las metas establecidas para 2015 en la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia (ENIA),

estrategia de promoción de políticas integradas, con eje central en educación y salud, establecida en 2009.

Educación en primera infancia

Situación actual de cobertura: 0-1 año

En el tramo etario de 0 a 1 año, en el año 2012, 17.289 niños concurren a Plan CAIF y Centros Diurnos del INAU, y 6.340 a centros privados. Entre los que concurren a centros privados 4.214 lo hicieron a centros de educación infantil privados y 2.126 a centros de educación privados.²

En este tramo la política pública más extendida es el Programa de Experiencias Oportunas del Plan CAIF. Este programa tiene un formato semanal, donde los adultos referentes concurren con los niños a un taller semanal.

Existen propuestas públicas que ofrecen una atención de modalidad diaria, aunque se trata de herramientas con escasa cobertura: una experiencia piloto de trabajo diario de Plan CAIF en 1 año, centros públicos dirigidos también a población vulnerable (Centros Diurnos de INAU; y Nuestros Niños, de la Intendencia de Montevideo) y el programa de Bonos de Cuidado y Educación en Primera Infancia coordinado por el MIDES. Este último fue creado en el año 2013 con el objetivo de cubrir el costo de un centro privado a hogares en situación de pobreza extrema ubicados en los barrios identificados por el Plan 7 Zonas.³ La cobertura está dirigida a niños de 0 a 3 años derivados por equipos de los programas Uruguay Crece Contigo, Cercanías y Jóvenes en Red.

Pese a esta diversidad de programas, la cobertura de servicios de cuidado diario

2

MEC (2103): Anuario estadístico de Educación 2012.

3

Marconi, Cantera del Zorro, Chacarita de los Padres y Santa Teresa, Barrio Ituzaingó (en Montevideo), y Vista Linda, Obelisco (Las Piedras) y Villa Manuela (Barros Blancos), en Canelones.. Actualmente el programa está extendiéndose a nuevas zonas.

en el tramo de 0 a 1 año es incipiente y tradicionalmente no había sido asumida por el estado como una línea de política consolidada.

La Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia, que es anterior a las políticas que expanden las modalidades de cuidado diarias en el tramo de 0-1 año, se planteó en 2009 objetivos que involucran exclusivamente a la modalidad clásica de experiencias oportunas del Plan CAIF, situando como meta la cobertura del 50% de los niños proveniente de hogares de bajos ingresos.

Esto supondría cubrir aproximadamente a 20 mil niños, tomando como referencia el primer quintil de ingresos. La cobertura se sitúa, a cifras de 2012, próxima a lo propuesto, en tanto 17 mil niños concurrían a CAIF y Centros Diurnos. No obstante, debe considerarse que una parte importante de ese total no corresponde al primer quintil de ingresos.

A partir de este escenario, puede plantearse que el nivel de 0 a 1 año atravesará a futuro tres desafíos: el fortalecimiento de la cobertura efectiva en sectores de bajos ingresos, la expansión de cobertura en sectores de ingreso medio y la transformación de servicios desde formatos semanales a modalidades diarias. En la sección de desafíos se describen en detalle los ajustes implicados en estos procesos.

Situación actual de cobertura: 2 años

En el nivel de 2 años, en 2012 el 45% de los niños concurría a un centro educativo público o privado.⁴ Dicho porcentaje incluye la cobertura en CAIF y Centros Diurnos de INAU que representa el 24% del total de la franja etaria, y un 21% que concurría a centros privados (12% a centros supervisados por el MEC y 9% a centros supervisados por el CEIP).

La cobertura es de unos 13 mil niños en CAIF y Centros Diurnos, 5 mil en

4

MEC: Anuario Estadístico de Educación 2012, p.89.

colegios privados y 6 mil en centros de educación infantil también privados.⁵ Estos últimos incluyen la cobertura del programa Nuestros Niños, de la Intendencia de Montevideo, que corresponde a la misma matriz de políticas públicas focalizadas que CAIF y Centros Diurnos. La cobertura de Nuestros Niños alcanzaba a unos mil niños.⁶

Por tanto, el conjunto de programas focales cubría en 2012 unos 14 mil niños de 2 años, situándose por debajo de la meta ENIA de 20 mil niños/as de hogares de bajos recursos.

A su vez, en tanto puede estimarse que los niños actualmente cubiertos pertenecen al primer quintil en aproximadamente la mitad de los casos, debe considerarse que gran parte de este conjunto aún permanece sin cobertura. Esto es entonces parte de los factores a considerar al diseñar futuras ampliaciones.⁷

Situaciones de desigualdad de cobertura

Fortalecer la homogeneidad de cobertura en este nivel supone plantearse un escenario de políticas públicas que trasciende a CAIF y remite al conjunto de acciones del estado en la materia, incluyendo todos los programas públicos focales y también los servicios de cuidado y educación inicial corporativos. A continuación se enumeran por nivel de edad dimensiones en las que existen desigualdades de cobertura, así como ajustes ya propuestos en el diálogo interinstitucional sobre el tema, y que requerirían por tanto nuevas definiciones en materia homogeneidad.

5

MEC: Anuario Estadístico de Educación 2012.

6

MIDES. Observatorio Social.

7

Estimación en base a procesamiento de Encuesta Nacional Continua de Hogares 2013 (MIDES-DNPS).

Nivel de 0 a 1 año

- Captación de población objetivo. Fortalecer la situación de las políticas públicas focales (CAIF, Centros Diurnos, Nuestros Niños), en cuanto a captación efectiva de su población objetivo. La población vulnerable no incorporada se ha mantenido en esa situación en gran medida por la propia falta de demanda, pero también cabe a las instituciones fortalecer su tarea por la vía de estimular la demanda y la de completar su presencia en zonas de concentración de pobreza (presencia no completa aún y que determina la población de usuarios, en tanto la focalización efectiva de CAIF siempre ha dependido de ubicar los centros en las zonas correctas).
- Frecuencia del servicio. CAIF opera de manera homogénea en 0-1 año, con la modalidad semanal de experiencias oportunas, aunque el nivel de 1 año cuenta ya con casos de servicio diario instrumentados, que imponen plantearse cuál será el ritmo de ampliación de esa modalidad a fin de asegurar cobertura diaria a toda la población focal.

A su vez, se ha planteado la posibilidad de incorporar además un servicio diario de casa-cuna para el segundo semestre de vida del niño.⁸

- Definición de población objetivo. La propuesta anterior supone establecer si para los servicios diarios a incorporar en 0 año la capacidad de cobertura a mediano plazo amerita una definición de población objetivo más focalizada que la actual (por ejemplo, situada en niveles de pobreza extrema).
- Estándar de servicio. Se requeriría también tender a equiparar los servicios ofrecidos por el estado a través de los distintos programas

• ⁸ En el primer semestre de vida la orientación general de las políticas en Uruguay no apunta a la institucionalización de los niños sino a favorecer los cuidados dentro del hogar. A esta orientación responde la ampliación de licencias maternal y paternal, y la de lactancia. No obstante, también en este campo quedan desigualdades de cobertura a resolver, ya que no todos los trabajadores están amparados por la ley 19.161.

focales, lo cual supone incorporar en Centros Diurnos y Nuestros Niños las mismas pautas de servicio que rigen en CAIF. Recientemente hubo avances en este sentido tendiendo a asimilar en algunos aspectos la prestación de CAIF y la de Centros Diurnos. Este proceso presenta aún aspectos pendientes; y el propio hecho de que sea reciente, tratándose de dos programas con décadas de trayectoria, y pertenecientes a la misma institución, muestra hasta qué punto propiciar la homogeneidad entre servicios estatales de distintos programas es una tarea compleja. Pero puede decirse que este proceso en el caso de CAIF-Centros Diurnos, pese a sus dificultades y limitaciones está plenamente encaminado. En cambio mantiene pendiente la construcción de esos lazos hacia la homogeneidad de servicios en el caso de CAIF-Nuestros Niños.

- Población objetivo de estrategias complementarias. A partir de la generación del programa de Bonos de Cuidado y Educación en Primera Infancia, queda por establecer el rol que este programa jugará a mediano plazo en el sistema general. Esto implica establecer en qué rango de edades se concentrará, cuál será su escala de actuación geográfica y desde qué programas recibirá derivaciones, ya que no tiene una definición propia de población objetivo y esta queda determinada por los programas que le derivan beneficiarios potenciales. Actualmente el programa trabaja con niños de 0-3 años en contextos de pobreza extrema, derivados por tres programas. Tanto la cantidad de programas involucrados como la cantidad de zonas en las que actúa están incrementándose.

El programa se plantea como una solución coyuntural para insertar en centros de primera infancia a niños de zonas en las cuales no existe un centro CAIF o el existente no tiene cupos disponibles. Aún en el caso de un escenario a largo plazo en que CAIF y ANEP estén presentes con centros en todas estas áreas, puede pensarse que el programa mantuviera un rol, insertando niños captados

cuando el período de inscripción en centros públicos ya cerró.⁹

Nivel de 2 años

- Captación de población objetivo. Incrementar la cobertura en la población objetivo focal, según las metas y definiciones ya adoptadas, asegurando la disponibilidad de servicios en zonas de concentración de sectores de bajo ingreso.
- Definición de población objetivo. Para este nivel se ha planteado abrir el debate sobre la redefinición de población objetivo, con la intención de incluir a estratos medios en las políticas públicas focales, además de los sectores vulnerables ya comprendidos en la definición actual. Esto implicaría a su vez resolver en gran medida un problema ya existente y desarrollar una capacidad potencial. Respecto a lo primero, daría solución parcial a ciertos desvíos de cobertura que se han procesado en el desarrollo de CAIF, el cual incluye de hecho a población situada fuera de la franja de vulnerabilidad. Respecto a lo segundo, supondría dar cabida formalmente y de manera amplia a sectores medios que son demandantes potenciales (y frecuentemente demandantes efectivos, y usuarios) de CAIF.
- Posibilidad de copago por usuarios. La posibilidad de incluir estratos medios en la cobertura del actual sistema focalizado, supone además indagar en la posibilidad de que estos contribuyan con una porción de los costos del servicio, mediante el pago de una cuota subsidiada por parte de los hogares beneficiarios.
- Extensión horaria. La actual presencia de servicios de 8 horas en

⁹ Como la derivación de los niños a centros educativos se genera a partir del trabajo de programas orientados a pobreza extrema con el hogar, la demanda del servicio no surge espontáneamente sino a estímulo de los equipos de trabajo de los programas. Por tanto, puede surgir fuera del período de inscripciones, pero resulta importante responder a esa demanda en el momento en que se produce.

CAIF supone definir a futuro cual será el alcance de esta modalidad y hacia qué sectores se dirigirá con prioridad.

- Estándar de servicio y población objetivo de estrategias complementarias. Se aplica a este nivel la misma consideración que en el anterior.

- Servicios corporativos. Para el componente corporativo, cabe plantearse de manera general tres ejes de diálogo:

Edades cubiertas. Revisar el patrón de cobertura de edades. Actualmente distintas instituciones ofrecen o subsidian servicios desde distintos niveles de edad (a partir de 0, 1 o 2 años según la institución).

Financiamiento. Revisar y homogeneizar los patrones de financiamiento de financiamiento. En los casos en que la institución financia la cobertura en centros privados, manejar pautas similares de monto a subsidiar. A su vez esto podría implicar definir pautas ajustadas de modo distinto según el nivel de salario. En el caso de servicios provistos directamente por la institución, adoptar un criterio análogo respecto al copago de los servicios (en algunas instituciones es gratuito y en otras se cobra una cuota a los funcionarios).¹⁰

Establecer criterios similares respecto a la posibilidad de incorporar mediante cupos a niños que pertenecen a la población objetivo de la red focal focal a los servicios corporativos. Por ejemplo, incluir a niños de contextos de pobreza extrema en servicios públicos corporativos, tal como ahora son incorporados a centros privados a través del programa de Bonos de Cuidado y Educación en primera Infancia).

Educación inicial (3 a 5 años)

La Ley General de Educación 18.437 define a la educación inicial como aquella que comprende a los niños de 3, 4 y 5 años de edad. En el caso de 4 y 5 años la educación inicial es obligatoria, por lo cual el estado debe garantizar a las familias la cobertura y el acceso. En el caso de 3 años se ha planteado que la ANEP se haga cargo del total de la cobertura pública de este tramo, aunque en la actualidad parte de la demanda es cubierta por un conjunto de programas focales.¹¹

La ENIA se basó en las metas establecidas a nivel nacional por los ODM, y plantea lo siguiente:

- 1) Alcanzar la cobertura total de la educación inicial para los niños de 3 años pertenecientes a los hogares del primer quintil de ingresos y la atención a la demanda en el resto de los hogares.
- 2) Universalizar la educación inicial en los niveles de 4 y 5 años.

La cobertura general en primera infancia ha estado en continuo avance desde comienzos de los años '90. En ese entonces era inferior a 80% en 5 años y no alcanzaba el 50% en 4 años.¹² Actualmente hay un alto nivel de cobertura en ambas edades.

El nivel de 5 años, con 98%, puede considerarse ya universal en los hechos; y el de 4 años, con 90%, está próximo a la universalización efectiva.

El de 3 años, de más reciente expansión, se encuentra en un nivel medio, con

11

Se denomina aquí red focal de educación en primera infancia al conjunto de programas que cubren población identificada en función de su nivel socioeconómico: CAIF, Centros Diurnos de INAU y programa Nuestros Niños de la Intendencia de Montevideo. Este modelo se diferencia del formato universalista, definido por su apertura al conjunto de la población, sin establecer pautas de nivel socioeconómico. En cambio, su carácter focalizado no remite necesariamente a que la identificación de beneficiarios corresponda a población vulnerable, pudiendo extenderse también a estratos medios. Focalización refiere entonces aquí a una identificación de beneficiarios específica, distinta del universo poblacional del tramo etario, y no necesariamente a un perfil de vulnerabilidad en los beneficiarios, si bien hasta el momento ese ha sido el perfil al que se orientaron estos programas.

12

ODM (2013): Informe País Uruguay 2013, p. 62.

64% de cobertura. Es un nivel que atraviesa actualmente dos procesos de transformación simultáneos: una expansión global y otra interna, con la progresiva extensión de cobertura en ANEP.¹³

Las metas de cobertura por nivel socioeconómico indicaban la inclusión en 3 años de todos los niños de contextos de pobreza y la cobertura total de la demanda en los demás sectores. La cobertura de niños provenientes de hogares en contextos de pobreza es de 47% en 3 años, por lo que aún resulta muy lejana a la meta¹⁴.

Educación primaria

En educación primaria la ENIA se planteó metas en relación a la cobertura basada en políticas de ampliación del tiempo pedagógico que atienden a un perfil de niños que provienen fundamentalmente de hogares pobres. Entre ellas se encuentran las Escuelas de Tiempo Completo (a las que se agregan las de Tiempo Extendido), y el Programa Maestros Comunitarios.¹⁵

A continuación se sitúan los resultados actuales en relación a las metas planteadas.

Cobertura universal y herramientas de prioridad focal

13

MEC (2013): Anuario Estadístico de Educación 2012.

14

Informe MIDES-DINEM, División de Evaluación, Programa de Apoyo a la ENIA.

15

Mientras que las ETC y ETE amplían el horario de la escuela a 8 y 6 horas respectivamente, el PMC también lo extiende mediante el trabajo del maestro en un aula diferente a la clásica, con grupos de niños pequeños donde la tarea puede desarrollarse dentro de la escuela como en el hogar de las familias seleccionadas.

Respecto de las escuelas pertenecientes a los niveles 1 y 2 de contexto sociocultural muy desfavorable y desfavorable la ENIA se planteó alcanzar una cobertura total mediante la extensión del tiempo pedagógico y la implementación de herramientas de apoyo educativo. Estas escuelas corresponden de modo aproximado a poblaciones del primer quintil de ingresos. Este proceso de cobertura incluye herramientas complementarias que a su vez surgen en distintos períodos: las Escuelas de Tiempo Completo (de 8 horas) y el Programa de Maestros Comunitarios.¹⁶ A su vez, en forma posterior se crean las Escuelas de Tiempo Extendido (6 horas).

Para las escuelas que corresponderían a abordajes universalistas, asociadas de forma aproximada a niveles de ingreso medio (contexto 3 a 5, medio a muy favorable, dentro de la escala de cobertura de escuelas públicas), la ENIA recomienda “avanzar” en escuelas con tiempo ampliado, en aras de que no se estigmatice el modelo.¹⁷ Sin embargo no plantea lo mismo para el PMC que se mantiene adscrito a las escuelas de nivel 1 y 2.¹⁸

16

La ENIA planteó como objetivo de las escuelas de tiempo ampliado cubrir todas las de nivel 1, y ampliar la cobertura en el nivel 2. Sin embargo, planteó para el PMC la meta de cubrir las escuelas de tiempo simple de nivel 1 y 2. Por tanto la diferencia planteada en las metas de nivel 1 y 2 para el tiempo ampliado es equívoca, y para ambos niveles se plantea en la práctica una misma meta: extender la cobertura del tiempo ampliado, y cubrir las restantes en los dos niveles mediante el PMC.

17

Cabe señalar sin embargo que la discusión teórica sobre estigmatización de políticas y poblaciones focales se planteó en la oposición entre focalización y universalismo; señalando los partidarios de este último, el problema de estigmatización en el abordaje focal (si la política desarrollada tenía escasos recursos y un servicio de mala calidad). Cualquiera de los dos abordajes, focal y universalista, son compatibles con el principio de inclusión y no discriminación postulado por el enfoque de derechos: en ambos casos se cubre al conjunto de la población definida con un mismo tipo de servicio. En cambio la definición adoptada por la ENIA es menos sólida en sus virtudes y presenta defectos en relación a los dos modelos anteriores. Resulta menos claro en qué medida se amortigua la estigmatización por el hecho de extender una política focal a solo un conjunto reducido de la población de estratos medios. Y en cambio, este planteo deja abierto el problema de no cumplir con el principio de cubrir a una misma población con el mismo servicio, generando en cambio la desigualdad de crear servicios de distinta amplitud para grupos de población con similares características.

18

El PMC adoptó también en su definición la inclusión de experiencias piloto en escuelas

Por lo cual, de las dos estrategias mencionadas (Tiempo Completo y PMC), la ENIA se plantea expandir una de ellas hacia el resto de los estratos sociales, sin establecer qué magnitud se busca para esa expansión. A su vez, establece que convivirían en esa población una estrategia de tiempo ampliado, y una de tiempo simple que incorpora al PMC como forma de extensión del tiempo pedagógico.

En términos aproximados, puede estimarse que las escuelas de tiempo ampliado abarcan actualmente a la mitad de las escuelas de nivel 1 y 2.

Situaciones de desigualdad de cobertura

En este campo la educación primaria y la educación inicial pública desde 3 años mantienen principios fundamentales de estrategia sin resolver, presentando una situación ambigua tanto en la práctica actual como en los propios postulados de la ENIA.

A continuación se repasa el escenario actual en función de sus distintos estratos de política: las focales, dirigidas a escuelas de contexto desfavorable (nivel 1 y 2), y los abordajes planteados para los estratos medios en clave universalista (niveles 3 a 5).

Servicios focales

El despliegue actual de políticas a nivel focal presenta problemas de definición en dos niveles: la estructura de políticas y la definición de criterios para deslindar el campo de acción de cada una.

A nivel de la estructura de políticas el escenario actual se compone de dos estrategias complementarias cuya relación aún no está completamente resuelta.

Una misma población, correspondiente a las escuelas de contexto desfavorable (escuelas 1 y 2) es atendida por el estado mediante dos formatos distintos: Tiempo Completo o Programa de Maestros Comunitarios.

de nivel 3, aunque la ENIA no recoge este postulado.

Las respuestas que cada estrategia construye no son iguales y esa diferencia no se sustenta en que la población a atender sea distinta, sino que remite exclusivamente a que el estado generó dos formas de atención diferente para el mismo tipo de usuarios. Por otra parte esas diferencias no configuran variantes equivalentes sino que incluyen desigualdades que deberían ser abordadas.

En este sentido, hay tres ejes de diferencia entre el modelo de Escuelas de Tiempo Completo (ETC) y el Programa Maestros Comunitarios (PMC).

1) Diferencias en el modo de extensión del tiempo pedagógico. Estas diferencias incluyen tres aspectos:

- Tamaño del grupo. Mientras las ETC trabajan con el conjunto del grupo de clase, el PMC propone un abordaje más personalizado ya que trabaja en grupos pequeños o en forma individualizada.

- Ámbito de intervención. Mientras las ETC trabajan exclusivamente en el ámbito escolar, el PMC combina el tiempo pedagógico tanto en la escuela como en los hogares.

- Cantidad de tiempo destinado por niño. Mientras las ETC agregan cuatro horas a las cuatro de las escuelas de tiempo simple, el PMC agrega por niño atendido una cantidad de horas menor. Por ejemplo, en los casos en que la escuela cuente con un solo maestro comunitario, este trabaja 20 horas semanales. Es decir que extiende 4 horas por día en promedio el tiempo pedagógico, pero distribuye estas horas entre distintos niños, por lo que el tiempo total por niño es sustantivamente menor.

2) Diferencias de cobertura.

Ambos formatos, si bien están pensados principalmente para escuelas de nivel 1 y 2, no tienen una cobertura equivalente. Las ETC trabajan con el total de los niños en cada escuela, mientras que el PMC lo hace con un segmento acotado de niños dentro de las escuelas en las que opera. Un nivel de cobertura habitual en el programa es por ejemplo de un 5% del total de niños de la escuela. Para esta

selección se aplican criterios socio educativos, y otros específicos del desempeño escolar, como el bajo rendimiento, problemas de asistencia y repetición, y dificultades en la integración.

Por tanto, el PMC es en la práctica un formato mucho más focalizado que las ETC. Si bien operan en escuelas con el mismo perfil, ambos instrumentos no dan cuenta de la misma cantidad y perfil de niños dentro de esas escuelas.

3) Diferencias en el servicio de alimentación escolar.

Todos los centros de nivel 1 y 2 cuentan con alimentación escolar. Sin embargo las diferencias de extensión horaria entre las ETC y las escuelas de tiempo simple (aún con la incorporación del maestro comunitario como instrumento de expansión) repercuten en que los dos tipos de centro tengan un servicio de alimentación desigual. Las de tiempo simple ofrecen almuerzo, mientras que las ETC ofrecen desayuno, almuerzo y merienda.

De los tres ejes de diferencias anteriores se puede concluir que, si bien hasta el momento se ha planteado al PMC como una estrategia alternativa y equivalente a las ETC (en el sentido de repartirse entre ambas el universo de las escuelas de contexto 1 y 2), ambas modalidades no son equivalentes, y las ETC constituyen un servicio de mayor cobertura y amplitud.

El primer eje de diferencias no permite asegurar cuál servicio es más amplio, ya que, si bien es claro que la extensión del tiempo pedagógico por niño atendido es mayor en las ETC que en el PMC, podría decirse que la modalidad relativamente más personalizada de este compensa esa desventaja.

Sin embargo, el segundo y tercer eje de diferenciación no habilitan a ese tipo de compensaciones, y tanto la proporción de alumnos cubierta en cada escuela como el servicio de alimentación asociado es mayor en las ETC que en las escuelas de tiempo simple con PMC.

Por tanto, un objetivo a futuro podría ser eliminar estas diferencias de abordaje, que suponen tener un servicio más amplio en algunas escuelas de

nivel 1 y 2 que en otras.

Un camino para solucionar esas diferencias es extender progresivamente el formato de ETC (en cuanto a tiempo disponible y alimentación) a todas las escuelas de nivel 1 y 2. Con esto se conseguiría que el conjunto de la población que concurre a esas escuelas esté atendida por un formato de atención que cubra a todos los niños de la escuela, con igual cantidad de tiempo y el mismo apoyo alimentario.

El PMC puede ser entendido como un formato provisional de llegada rápida a una parte de la población focal que solo a largo plazo podrá ser cubierta por el formato definitivo (las ETC). Pero que se replegaría progresivamente conforme las ETC consigan extenderse al resto de las escuelas de nivel 1 y 2. En este sentido el PMC puede ser visto con una función similar al de los Bonos de Cuidado y Educación en Primera Infancia respecto al servicio de CAIF, o a los propios CAIF en la franja de 3 años respecto al servicio de ANEP.

Otra alternativa podría ser en cambio, incluir en el formato de ETC la propuesta de trabajo que plantea el PMC incorporando los aprendizajes y líneas de trabajo que fueron exitosas.

Servicios universales

El formato de los servicios prestados en clave universalista para sectores medios (niveles 3 a 5) presenta también desigualdades no justificadas por el tipo de población al que van dirigidos.

Actualmente el estado ofrece como servicios de clave universalista dos formatos distintos de escuela, y a estos se agregan otros dos formatos también presentes en los estratos medios aunque sin una vocación universalista expresa.

Estos cuatro modelos son:

- Escuelas de tiempo simple (4 horas).
- Escuelas de tiempo extendido (6 horas).

- Escuelas de tiempo completo (8 horas).
- Escuelas de horario simple pertenecientes al nivel 3 con maestro comunitario.

Ante esta multiplicidad de modelos generados para un mismo perfil poblacional se presentan dos grandes ejes de discusión a futuro:

- Es fundamental establecer cuál es el modelo universalista hacia el cual se avanzará.

Resulta claro que se ha iniciado una transformación desde el modelo tradicional de 4 horas a formas de tiempo ampliado.

Para ello es preciso establecer si el modelo hacia el que se aspira a transformar el abordaje universalista en las escuelas de nivel 3 a 5 es el tiempo completo o el de tiempo extendido.

El contexto de generación de ambas herramientas y sus postulados en la ENIA hacen que ese rol parezca más cercano a las escuelas de tiempo extendido, ya que surgen como un instrumento cabalmente universalista. Sin embargo su escasa difusión hasta el momento hace a las ETC un punto de partida tan posible como las de tiempo extendido para asumir el rol de cubrir al conjunto de los centros con perfil en estratos medios, pese a su definición como estrategia predominantemente focal.

En cualquier caso, una vez lanzado el proceso de ampliación del tiempo pedagógico, uno de estos modelos debe postularse a largo plazo como la estrategia con la cual abarcar completamente a los sectores medios, en un escenario final de políticas donde el conjunto de esta población reciba un servicio de naturaleza y calidad homogénea.

A su vez, cualquiera de las estrategias adoptadas implicaría revisar a largo plazo la continuidad y rol de las escuelas de tiempo completo o extendido en este segmento poblacional.

- Definir metas estratégicas en la misma óptica anterior implica decantar el rol del PMC en las escuelas de nivel 3, en términos de no dirigir formatos de política desiguales a población definida con las mismas características. Esto abriría la posibilidad de cerrar dichas experiencias piloto y remitir el programa a los niveles 1 y 2, o bien redefinir la focalización abarcando un conjunto mayor e incluyendo a todas las escuelas de nivel 3.

Educación media

Sistema de becas

En los últimos años tuvo un fuerte desarrollo el instrumento de becas de apoyo para la continuación de estudios de enseñanza media, en algunos casos asociada a herramientas de apoyo educativo personalizado.

En 2012 el programa de Becas MEC asignó unas 2.900 becas, Compromiso Educativo unas 4.400 y Uruguay Estudia unas 3.000.¹⁹

Cada uno de estos programas tiene un perfil específico de beneficiarios y una forma específica de implementar esa definición (lo cual constituye de por sí un complemento de definición, en tanto fija con mayor precisión los criterios adoptados).

Las becas tienden a aplicarse en mayor medida en el ciclo superior que en el básico y en algunos casos presentan requisitos específicos ligados a algún factor de propensión al abandono como por ejemplo la extra-edad.²⁰

19 MEC: Anuario Estadístico de Educación 2012, p.166-171. Datos relevados año 2012.

20 Las Becas MEC se distribuyen por cuotas departamentales en función de la incidencia de la pobreza en cada uno Tienen, no obstante, una presencia relativamente débil en Montevideo, ya que solo se asignan allí un tercio de las becas totales, y esto puede ser eco del enfoque del programa previo a 2005, cuando se dirigía fundamentalmente a estudiantes del interior, sin énfasis en su grado de vulnerabilidad social. No involucran instrumentos de apoyo educativo al margen del económico. Compromiso Educativo agrega a la beca las figuras de compromisos con el estudiante y el hogar, y de tutores pares (estudiantes universitarios), y se aplica en el ciclo superior. Uruguay Estudia combina también becas

Cada programa se originó con independencia respecto al resto, no se cuenta con una política general con lineamientos globales claros que articule los diferentes programas. El desafío consiste en tender hacia un sistema nacional de becas que genere criterios sistemáticos de asignación, de distribución según niveles entre ciclo básico y superior, y de progresiva armonización de los beneficios y modos de trabajo que los distintos programas plantean.

Desigualdades de cobertura

Respecto al sistema de becas y apoyo educativo para el ciclo básico y el superior, un desafío central es fijar para la educación media lineamientos generales respecto a qué conjuntos de estudiantes becar, haciendo que las definiciones de los programas de beca específicos sean componentes de ese plan general y no planes autónomos.

Uno de los aspectos en los que puede ser oportuno fijar criterios globales es respecto a qué nivel de pobreza en el hogar de contexto ameritan pautarse un apoyo de este tipo. Varios de los programas consideran la pobreza del hogar de contexto como una de las variables para asignar la beca y el trabajo de apoyo, pero no existen metas definidas respecto a con qué nivel de pobreza trabajar con prioridad (por ejemplo, haciendo que en todos estos casos la beca sea considerada por el centro de estudios, y no sea asignada solo si existen elementos que confirmen que no es necesaria).

A modo de ejemplo, según datos de 2012 el actual conjunto de becas alcanza a unos 10 mil estudiantes cada año. La matrícula anual pública es de 130 mil estudiantes en educación media básica y 100 mil en media superior. Si se considerara una distribución estable de becas para cada año estas pueden cubrir

económicas y apoyo en tutorías. Aproximadamente un tercio de los beneficiarios cursan el ciclo básico (en un componente dirigido a jóvenes mayores de 15 años), y dos tercios cursan 4º año (componente dirigido a apoyar la aprobación de exámenes pendientes en el básico).

en promedio a aproximadamente un 4% de la matrícula pública en enseñanza media básica y a 5% en media superior.²¹

Si el único eje definitorio fuera el nivel de pobreza del hogar, podría decirse que el estado está en condiciones de apoyar con becas y trabajo educativo personalizado al 5% más pobre de los hogares con estudiantes.

Considerando la asistencia a un centro educativo según edad y quintil de ingresos, puede verse que las diferencias significativas se generan a partir de los 13 años. A esa edad la diferencia entre el quintil de menor y mayor ingreso se aproxima a un 10 puntos porcentuales de asistencia, y para la edad de culminación de la enseñanza media, a los 17 años, es ya del 45 puntos porcentuales (con niveles de concurrencia cercanos a 95% en el quintil de mayor ingreso y a 55% en el quintil de ingresos menor).²²

El proceso de enseñanza media asiste entonces a la desvinculación masiva de los sectores más pobres durante el trayecto. Es desde este punto de vista que resultaría oportuno fijar a qué porcentaje de hogares de mayor pobreza el estado puede respaldar con becas estudiantiles y apoyo personalizado, sabiendo que el total de capacidad de cobertura se aproxima a un 5% de la matrícula.

Esto implicaría garantizar que los estudiantes en esa franja de vulnerabilidad se les puede sostener con estos instrumentos de apoyo a lo largo de todo el proceso de enseñanza media.

Por cierto este es solo uno de los ejes de riesgo de deserción a considerar ya que hay más factores implicados. Pero dada la incidencia del nivel de ingresos del hogar en las posibilidades de desvinculación, y a que parte de los programas de becas consideran la vulnerabilidad socioeconómica como variable, debería ser posible establecer a qué grupo, definido según esa variable, se puede garantizar cobertura. Y asimismo, realizar similar estimación para otras variables de riesgo a

21 MEC (2013): Anuario Estadístico de Educación 2012, p.108, 114, 166-171.

22 MEC (2013): Logro y nivel educativo alcanzado por la población, p.27.

considerar.

Si bien la implementación caso a caso de la política en cada centro y grupo de clase requiere flexibilidad, las previsiones globales respecto a la disponibilidad de cupos para cada perfil en el sistema global de becas requiere estimaciones de este tipo, y una capacidad de implementación acorde a esas definiciones.

Por otra parte, puede ser oportuno revisar la disponibilidad relativa de becas y apoyos, atendiendo a que los cupos disponibles actualmente son menos en el ciclo básico que en el ciclo superior, y los adolescentes de contextos más vulnerables desertan en su mayor parte durante el ciclo básico.

A su vez, y de modo más general, el Sistema Nacional de Becas puede avanzar en dar mayor homogeneidad a los tipos de apoyos que brindan los distintos programas. Entre los diversos instrumentos utilizados existe por un lado la modalidad que combina apoyo económico con apoyo educativo de cercanía a través de tutorías docentes y tutorías de pares. Por otro lado está la propuesta de apoyo económico pero sin apoyo educativo. Una gestión sistematizada de las becas podría hacer converger y complementarse adecuadamente las pautas de selección de beneficiarios con las modalidades de apoyo.²³

Referencias

CNPS (2014): Informe de Avance del Plan de Acción 2010-2015. Estrategia Nacional para la Infancia y Adolescencia.

CNPS (2013): "Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe País Uruguay 2013".

MEC (2013): Anuario Estadístico de Educación, 2012.

MEC (2013): Logro y nivel educativo alcanzado por la población, 2012.

²³ Cabe agregar que el sistema de becas en su conjunto puede ser considerado un apoyo complementario al del monto de la AFAM recibido por los hogares de bajos ingresos con menores a cargo, que concurren al sistema educativo, y que tiene un monto diferencial, incrementado, en el caso de estudiantes de enseñanza media.

Salas, Fernando (2012): Prestaciones para el cuidado de los familiares del personal del Estado. Informe de consultoría para el Grupo de Trabajo del Sistema de Cuidados y el Consejo Nacional de Políticas Sociales.