



# Asistencia escolar en escuelas públicas de Uruguay

**Educación inicial  
y primeros grados de primaria**

*Cecilia Llambí | María Ester Mancebo | Cecilia Zaffaroni*



# **Asistencia escolar en escuelas públicas de Uruguay**

**Educación inicial  
y primeros grados de primaria**



# Asistencia escolar en escuelas públicas de Uruguay

Educación inicial  
y primeros grados de primaria

*Cecilia Llambí | María Ester Mancebo | Cecilia Zaffaroni*



**Asistencia escolar en escuelas públicas de Uruguay  
Educación inicial y primeros grados de primaria**

**Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF Uruguay  
Consejo de Educación Inicial y Primaria, CEIP**

Autores:

Cecilia Llambí, CINVE

María Ester Mancebo, FCS-UDELAR

Cecilia Zaffaroni, Consultora

Se contó con la valiosa asistencia de Federico Veneri, del Centro de Investigaciones Económicas (CINVE).

Corrección de estilo: María Cristina Dutto

Diseño gráfico editorial: Taller de Comunicación

Impresión: Gráfica Mosca

D.L.: 365.317

Primera edición: noviembre de 2014

UNICEF Uruguay

Bulevar Artigas 1659, piso 12

Montevideo, Uruguay

Tel (598 2) 403 0308

Fax (598 2) 400 6919

e-mail: [montevideo@unicef.org](mailto:montevideo@unicef.org)

Nota: La Convención sobre los Derechos del Niño se aplica a todas las personas menores de 18 años, es decir, niños, niñas y adolescentes mujeres y varones. Por cuestiones de simplificación en la redacción y de comodidad en la lectura, se ha optado por usar en algunos casos los términos generales *los niños y los adolescentes*, sin que ello implique discriminación de género.

# Contenido

Prólogo de UNICEF Uruguay	11
Prólogo del Consejo de Educación Inicial y Primaria	13
<b>I. Presentación</b>	<b>17</b>
<b>II. Relevancia de la educación en la primera infancia</b>	<b>21</b>
1. Estudios y debates a nivel internacional	21
2. Políticas y programas de atención y educación de la primera infancia en el mundo	30
3. La relación escuela-familia como factor clave	38
<b>III. Educación inicial en el Uruguay: marco legal, líneas estratégicas y estudios antecedentes</b>	<b>47</b>
1. El marco legal vigente	47
2. Las líneas estratégicas del CEIP de la ANEP	53
3. Evidencia proveniente de la investigación sobre la educación inicial en Uruguay	54
<b>IV. Oferta y cobertura de la educación inicial en Uruguay</b>	<b>63</b>
1. La oferta de educación en la primera infancia e inicial	63
2. Tendencias de la matrícula y tasas netas de asistencia a educación inicial	68
<b>V. El ausentismo en la educación inicial en Uruguay</b>	<b>75</b>
1. Antecedentes de investigación	75
2. El alcance global del problema de inasistencias en los niños de 3 a 5 años	82
3. Los factores asociados a la asistencia insuficiente en los centros públicos en la órbita de ANEP	96
<b>VI. La visión del tema según diversos actores del sistema educativo</b>	<b>113</b>

1.	Relevancia atribuida al tema por las autoridades del CEIP de la ANEP	113
2.	La visión desde las escuelas: multiplicidad de factores que se relacionan con el problema	116
3.	La percepción de los inspectores	144
4.	La visión de los representantes gremiales	153
<b>VII.</b>	<b>Conclusiones y sugerencias</b>	<b>161</b>
1.	A modo de síntesis	161
2.	Sugerencias para orientar la definición de políticas y acciones para disminuir el ausentismo	171
	Referencias bibliográficas	187
	Anexos	193





# Prólogo de UNICEF Uruguay

El ejercicio pleno del derecho a la educación de las niñas, los niños y los adolescentes es una de las claves para lograr su desarrollo integral como personas y ciudadanos. Acceder a una educación de calidad constituye la condición más básica o elemental para que los niños puedan desarrollar sus capacidades y talentos. En consecuencia, incrementar el acceso a la educación desde edades tempranas representa una acción estratégica para lograr mayores grados de bienestar e integración social.

Los avances científicos indican cada vez con mayor contundencia y capacidad persuasiva que la estimulación durante los primeros años de vida, y luego la asistencia a una educación inicial de calidad, contribuye a desarrollar en las niñas y los niños capacidades y habilidades. En este marco, corresponde destacar los progresos que Uruguay ha realizado en las últimas dos décadas en el campo de la educación inicial: la universalización de la educación entre las niñas y los niños de 5 y 4 años, y el crecimiento de la cobertura entre los de 3 años.

Pese a esos avances, persiste el desafío de lograr niveles satisfactorios de asiduidad en la asistencia a clases en educación inicial. Por otra parte, en tanto la baja asiduidad afecta especialmente a las niñas y los niños que provienen de los contextos de mayor vulnerabilidad social, disminuir la asistencia insuficiente implica acortar las brechas de inequidad que aún exhibe la educación en Uruguay.

Para poder incrementar los niveles de asiduidad en la asistencia a la educación inicial y primaria resulta necesario disponer de datos y análisis acerca de las múltiples causas que provocan la asistencia irregular. La producción de conocimiento permitirá ofrecer a los tomadores de decisión insumos destinados a cualificar el diseño y la implementación de políticas y programas educativos.

Esta publicación presenta los análisis y las conclusiones que surgen de un estudio impulsado por UNICEF y el CEIP entre los años 2012 y 2013 sobre los factores determinantes de la asistencia insuficiente en la educación inicial y primaria. El estudio fue desarrollado por un equipo multidisciplinario de investigación, que buscó integrar distintas y a la vez complementarias perspectivas: el estudio de los factores sociales asociados a la asistencia insuficiente, el examen de las políticas y los programas

destinados a enfrentar el problema, y el análisis cualitativo de las visiones que tienen los propios actores de la comunidad educativa.

UNICEF desea compartir esta publicación con la expectativa de coadyuvar al diseño y la ejecución de acciones que permitan reducir los índices de asistencia insuficiente en los primeros tramos de la enseñanza.

Paolo Mefalopulos  
*Representante de UNICEF en Uruguay*

# Prólogo del Consejo de Educación Inicial y Primaria

La escuela es uno de los ámbitos principales en el desarrollo de las capacidades, las habilidades y los talentos de niñas y niños, así como un escenario privilegiado para la construcción de ciudadanía y la reproducción de los valores democráticos.

Para que la escuela pueda cumplir esa misión y desempeñar en forma eficaz las funciones que le han sido conferidas por la sociedad uruguaya, es necesario que las niñas y los niños asistan en forma regular a los centros de enseñanza desde el tramo inicial de la educación. Pero no basta solo con garantizar el acceso a la educación inicial y primaria para que la escuela cumpla con sus cometidos e impacte positivamente en las trayectorias educativas de los niños; es necesario que la asistencia escolar —muy especialmente en los primeros tramos de la educación obligatoria— sea regular, para lo cual es necesario el compromiso de todos los actores involucrados en el quehacer educativo: las autoridades de la educación, los cuerpos de inspección, los directores, los educadores y, desde luego, las familias.

Desde el inicio de la presente administración, el Consejo de Educación Inicial y Primaria (CEIP), con el apoyo de UNICEF, viene intentando despertar la conciencia de todos los actores responsables por la protección del derecho a la educación con relación a la necesidad de asegurar la asistencia regular a clase de todos los niños. Reducir la asistencia insuficiente en la educación inicial y primaria —en particular, en los niveles de 3, 4 y 5 años y en el primer año de escuela— ha sido una de las metas que ha perseguido desde el año 2010 el CEIP. En ese marco, el CEIP inició en 2011, con el apoyo de UNICEF, la campaña “Cero Falta: a la escuela todos, todos los días”, con el fin de despertar conciencia en todos los actores de la comunidad educativa en torno al valor de la asistencia regular a clase desde los primeros niveles de la educación obligatoria. La campaña ha contribuido a incrementar la asistencia escolar, pero el desafío aún está presente y debe seguir movilizando las energías de todos los actores.

El diseño de políticas, programas e intervenciones que permitan reducir la asistencia insuficiente demanda la producción conocimiento riguroso sobre las causas que determinan los fenómenos que pretendemos

revertir: entre otras, las necesidades de las familias que en muchos casos pueden operar como obstáculos para la asistencia asidua a la educación, la insuficiente internalización del valor que tiene la asistencia educativa en los primeros tramos de la enseñanza, y los déficit o carencias que aún persisten en materia de servicios y apoyos para las familias.

La investigación que se presenta en esta publicación ayuda a conocer más acerca de esos posibles factores determinantes, y representa un aporte significativo para el diseño y la implementación de estrategias orientadas a la reducción de la asistencia insuficiente, por lo cual saludamos su diseminación y esperamos que estimule la reflexión en torno al tema en todos los ámbitos del sistema educativo nacional.

Maestro Héctor Florit

*Director General de Educación Inicial y Primaria*





# I. Presentación

El presente estudio ha tenido como foco la regularidad de la asistencia escolar en la educación preprimaria y en los primeros grados de la educación primaria en las escuelas públicas de Uruguay.

En tal sentido, el documento pretende aportar insumos para potenciar las políticas que viene desarrollando el Consejo de Educación Inicial y Primaria (CEIP) a fin de reducir la asistencia insuficiente en dicho tramo de la educación básica, así como también contribuir al diseño y la implementación de nuevas estrategias orientadas a tal fin.

La investigación, desarrollada entre octubre de 2012 y julio de 2013,<sup>1</sup> siguió una metodología mixta, con diversas técnicas cuantitativas y cualitativas. Entre ellas deben mencionarse las que se presentan a continuación.

En primer lugar, se sistematizó y analizó bibliografía internacional y nacional relevante sobre el tema, prestando particular atención a la importancia de la educación inicial respecto al rendimiento académico, a los factores que originan la inasistencia irregular en esta etapa educativa y a las políticas y acciones desarrolladas en otros contextos para estimular la asistencia a la educación inicial.

En segundo lugar, se realizaron diversos tipos de análisis con información cuantitativa. Por un lado, se sistematizó y analizó la información disponible acerca de la oferta y la matrícula en educación inicial y primera infancia, proveniente fundamentalmente del Observatorio de la Educación de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) y el *Anuario Estadístico* del Ministerio de Educación y Cultura (MEC). Por otro lado, se realizaron procesamientos de dos grandes fuentes de microdatos: las Encuestas Continuas de Hogares (ECH) que elabora el Instituto Nacional de Estadística (INE) y la base de datos del panel de escuelas del Monitor Educativo de Primaria.

Los datos de las ECH permiten estimar las tasas netas de cobertura de educación inicial por edad, según tipo de oferta y según ubicación

---

1 Los datos en los que se basa el estudio corresponden a los años 2012 y 2013. Sin embargo, esto no le quita actualidad, ya que su objetivo principal es identificar y explicar los factores que inciden en la asistencia insuficiente de los alumnos de educación inicial en las escuelas públicas del Uruguay.

de los hogares en la distribución del ingreso. Asimismo, la ECH 2012 incluyó preguntas referidas a la frecuencia y las causas de las inasistencias a clase de los niños inscritos en educación inicial. Ello permitió estimar el alcance del problema a escala global, así como analizar las respuestas de las familias acerca de los motivos de las inasistencias. Finalmente, se utilizaron los microdatos a nivel de centros del Monitor Educativo de Primaria para estimar modelos econométricos de datos de panel, explicativos de la tasa de asistencia insuficiente en centros públicos, lo que permitió identificar algunos factores de los centros que se asocian a la asistencia insuficiente.

En tercer lugar, se realizó un análisis de la información cualitativa proveniente de *focus groups* que fueron llevados adelante en el 2012 por Equipos Consultores a solicitud de UNICEF.

En cuarto término, se estudiaron los reglamentos y las políticas que han sido definidos por la ANEP en relación con este tema, como insumo fundamental para comprender el estado actual de situación y definir nuevos lineamientos de acción.

En quinto lugar, se generó información cualitativa a través de 28 entrevistas personales y dos entrevistas grupales. En tal sentido, se visitaron 10 escuelas públicas de Montevideo y el Área Metropolitana que fueron seleccionadas a partir de una muestra finalística confeccionada en función de dos criterios principales: los tipos de escuela que brindan educación inicial y los diversos niveles de inasistencia a educación inicial que registran las escuelas (inasistencia alta y baja). Así, entre los centros de la muestra hubo tres escuelas comunes, una escuela de práctica, tres escuelas Aprender, una de tiempo completo y dos jardines; tres de ellos presentaban niveles de inasistencia a la educación inicial inferiores al 20 %, cuatro entre 40 y 60 %, y tres registraban inasistencias superiores al 60 %.

En cada una de las escuelas visitadas se buscó entrevistar a la directora y a una maestra de educación inicial o del primer ciclo de educación primaria. En la muestra real, se entrevistó a nueve directoras y doce maestras (nueve de inicial, dos de primer año y una maestra comunitaria), y en una de las escuelas se realizó una entrevista conjunta a la directora y la maestra.

También se entrevistó a autoridades e inspectoras del CEIP y a representantes de la Federación Uruguaya de Magisterio (FUM) y la Asamblea Técnico-Docente (ATD) de Primaria. Adicionalmente, se entrevistó a una

pediatra para incorporar su visión sobre los aspectos relacionados con la salud como causa de inasistencia de los niños en esta etapa.

En todos los casos se trató de entrevistas abiertas tendientes a recoger sus percepciones sobre la relevancia del problema, sus características, las principales causas y factores que entienden inciden en él, las políticas y acciones desarrolladas para enfrentarlo y sus propuestas y sugerencias al respecto.

El presente documento se estructura en seis apartados principales. Tras esta presentación, se sistematiza el estado del arte respecto a la relevancia de la educación en la primera infancia. A continuación, en el capítulo iii, se describe el marco legal de la educación inicial en Uruguay y se reúne la evidencia que ha arrojado la investigación nacional sobre este ciclo. El capítulo iv presenta la oferta de educación inicial en Uruguay y las tendencias recientes en cuanto a matrícula y tasas de cobertura. El ausentismo en la educación inicial es el foco del capítulo v. En él se incluyen los antecedentes sobre sus causas, se dimensiona el alcance del problema para todos los niños de entre 3 y 5 años inscritos en el sistema educativo y se examinan las causas reportadas por las familias sobre la inasistencia a clase; también se analizan los factores de los centros educativos que se asocian a la asistencia insuficiente. El capítulo vi contiene la visión de los diversos actores relacionados con este nivel educativo, desde las autoridades hasta los representantes gremiales, pasando, claro está, por la mirada docente. El último capítulo sistematiza los principales hallazgos del estudio y avanza en la enunciación de algunas sugerencias que eventualmente podrían orientar la definición de políticas y acciones para disminuir el ausentismo en la educación inicial y el primer ciclo de primaria.



## II. Relevancia de la educación en la primera infancia

### 1. Estudios y debates a nivel internacional

Los primeros años tienen gran importancia en la vida de una persona. Por un lado, se trata de una etapa valiosa *per se*, y las intervenciones públicas deberían contribuir a que todos los individuos disfruten en ella de condiciones de bienestar. Por otro lado, se sabe que en sus primeros años de vida el niño vive un fuerte desarrollo en tres dimensiones estrechamente vinculadas: el crecimiento (estatura, peso, estado nutricional), el desarrollo socioemocional (capacidad para socializar) y el desarrollo cognitivo (desde la adquisición del lenguaje hasta las destrezas de lectura y escritura) (Vegas y Santibañez, 2010; Consejo Nacional de Fomento Educativo de México, 2010; UNICEF, 2000).

De ahí la necesidad de desplegar acciones orientadas a la estimulación temprana y la creación de oportunidades educativas que aseguren que todos los niños consigan un buen estado nutricional y desarrollen plenamente sus habilidades cognitivas y socioemocionales.

En esta sección se pasa revista a la evidencia que arrojan los estudios y debates en el ámbito internacional respecto a la relevancia de las intervenciones de atención y educación de la primera infancia (frecuentemente denominadas *experiencias* o *programas AEPI*).

#### 1.1. Educación inicial y rendimiento académico y laboral

Algunas investigaciones han conseguido realizar un seguimiento de los niños desde la infancia temprana hasta la juventud y la adultez, para indagar en torno a la incidencia de los programas de educación inicial sobre el rendimiento académico y la vida laboral. En términos generales se puede afirmar que las investigaciones han encontrado un impacto significativo de tales programas sobre la *performance* en la educación media y básica y también sobre la productividad y los ingresos en el mundo del trabajo (Young, 1997).

En forma más específica, Reveco y Melk (2004) encontraron para el caso chileno un efecto decisivo de la asistencia al jardín infantil sobre

los resultados alcanzados en las pruebas SIMCE<sup>2</sup> en alumnos de 8.º año básico, tanto en matemática como en lengua. Los autores constataron también una asociación estadísticamente significativa entre repitencia y no asistencia al jardín infantil, con una mayor tasa de repitencia entre los que no habían asistido a educación inicial.

En la misma dirección, en UNICEF (2007) se reseñan los hallazgos del IEA Pre-primary Project, un estudio longitudinal considerado de los más importantes sobre los programas de atención y educación de la primera infancia (AEPI). La investigación fue realizada entre 1987 y 1997 con base en una muestra de 5000 niños pertenecientes a 17 países que utilizaron instrumentos comunes. El estudio buscó determinar si la experiencia adquirida por el niño a los 4 años de edad influía en el desarrollo lingüístico y cognitivo que alcanzaba a los 7 años y encontró, en todos los países, que los niños que a los 4 años se hallaban en contextos caracterizados por el predominio de actividades libremente escogidas consiguieron puntuaciones más altas en los tests de lengua aplicados a los 7 años que los niños que habían estado en contextos caracterizados por actividades preescolares como la lectura, la escritura y el cálculo.

Asimismo, se constató una relación positiva entre el nivel de instrucción de los docentes y los resultados lingüísticos del niño de 7 años, pero no ocurre lo mismo con el tamaño del grupo y la cantidad y diversidad del material. También se vio que la frecuencia de las interacciones entre los adultos y los niños de 4 años guardaba una relación positiva con los resultados lingüísticos a la edad de 7 años en los países donde son relativamente poco comunes los enfoques autoritarios, no así en el caso de los países donde esos enfoques están más extendidos.

Por su parte, los análisis realizados a partir de la base de datos de PISA 2009<sup>3</sup> indican con claridad incuestionable que los alumnos de 15 años

---

2 Sistema de Medición de la Calidad de la Educación, SIMCE.

3 La prueba PISA (Programme for International Student Assessment) constituye un proyecto de la OCDE que evalúa la formación de los estudiantes a los 15 años de edad. A diferencia de otras pruebas estandarizadas que evalúan fundamentalmente los conocimientos adquiridos, PISA se centra en la evaluación de las competencias o habilidades y aptitudes para analizar y resolver problemas, manejar información y enfrentar las situaciones cotidianas que se les presentan a las personas a lo largo de la vida.

que asistieron a educación infantil<sup>4</sup> tienen mejores resultados que aquellos que no lo hicieron.

En 31 de los 34 países de la OCDE y en 25 países y economías asociados, los alumnos de contextos socioeconómicos más favorecidos y aquellos de contextos menos favorecidos se benefician de igual forma de la educación infantil. En Estados Unidos, los alumnos de 15 años menos aventajados suelen beneficiarse más de la educación infantil. Y lo que es más, en Canadá, Finlandia e Irlanda, la asistencia a programas de educación infantil está más fuertemente ligada a la mejora de la competencia lectora entre alumnos de origen inmigrante que entre los alumnos nativos.<sup>5</sup>

En la literatura económica, el foco es comprender cómo la acumulación de capital humano responde a la inversión en edades tempranas. La relativamente reciente acumulación de literatura económica en estos temas surgió ante la creciente evidencia empírica de que las condiciones en edades tempranas pueden tener efectos persistentes y profundos en la vida posterior de los individuos.

Carneiro y Heckman (2002), Cunha et al. (2006) y Almond y Currie (2010), entre otros, aportan argumentos a favor de la inversión temprana en educación. Sugieren que el retorno a la inversión en capital humano decrece exponencialmente a lo largo del ciclo de vida, y el más alto es el derivado de la inversión en etapas tempranas. Este resultado se explica al menos por dos factores que caracterizan a la acumulación de capital humano: la existencia de complementariedades dinámicas y la *autoproduktividad*. La existencia de complementariedades dinámicas implica que una inversión en determinado período será más productiva (tendrá mayor retorno) cuanto mayor sea el nivel de capacidades acumuladas en el período anterior. La *autoproduktividad* implica que un mayor nivel de capacidades en un período crea niveles más altos de capacidades en períodos futuros, lo que da cuenta de una idea de que las habilidades se autorrefuerzan. Esta noción es particularmente importante si se piensa

---

4 PISA denomina *educación infantil* a todos los programas dirigidos a niños a partir de los 3 años de edad que están diseñados para fomentar su aprendizaje y su desarrollo emocional y social.

5 Véase [http://www.oecd.org/pisa/pisainfocus/PiF1\\_esp\\_revised.pdf](http://www.oecd.org/pisa/pisainfocus/PiF1_esp_revised.pdf).

al capital humano como un concepto multidimensional que incluye habilidades cognitivas y no cognitivas y estado de salud, entre otros. Por ejemplo, un mejor estado nutricional en un período se traduce en mayores habilidades cognitivas en el período posterior, y así sucesivamente.

Cunha y Heckman (2010) modelizan formalmente estos conceptos respecto a la formación de habilidades durante distintas etapas de la niñez, donde los *inputs* en diferentes fases son *complementarios* (es decir, no son sustitutos perfectos) y donde se admite *autoproduktividad* de la inversión. El modelo procura dar cuenta de algunos hechos estilizados, documentados en la literatura empírica. En primer lugar, que las brechas de habilidad y capacidad (tanto cognitivas como no cognitivas) aparecen a edades tempranas, y que las capacidades cognitivas y no cognitivas están altamente correlacionadas con el *background* familiar. En segundo lugar, que existen períodos *críticos* en el desarrollo de capacidades cognitivas y no cognitivas (socioemocionales); es decir, que algunas habilidades se adquieren más fácilmente en ciertas etapas del desarrollo que en otras. En promedio, en varias habilidades se encuentra que la intervención para compensar desventajas iniciales en etapas posteriores es posible, pero más costosa que la intervención temprana. En tercer lugar, que se verifican altos retornos económicos a la inversión temprana, especialmente la dirigida a niños en condiciones desfavorables, lo que es consistente con los aspectos de complementariedad dinámica y autoproduktividad de la inversión en capital humano.<sup>6</sup>

El modelo de formación de habilidades desarrollado por los autores, en el que se admiten la complementariedad, la autoproduktividad y los períodos críticos, se traduce en efectos multiplicadores que implican que a edades tardías se hacen más costosas las intervenciones compensatorias y que entonces puede existir un *trade off* entre equidad y eficiencia para la inversión en educación. No obstante, ello no ocurre para la inversión temprana, cuyos retornos serían altos en contextos desfavorables.

También en el campo de la literatura económica existe abundante evidencia empírica respecto a los beneficios significativos de la intervención educativa a edades tempranas, especialmente en niños de contextos

---

6 También se señala que, si la inversión temprana no se continúa con inversión posterior, los efectos a edades posteriores disminuyen, dado que la inversión posterior es complementaria de la iniciada tempranamente.

desfavorables. Varios de los estudios refieren a programas intensivos dirigidos a poblaciones pequeñas de niños en contextos desfavorables, para los que en general se encuentran resultados positivos y persistentes —no solamente sobre los resultados educativos, sino también en otros, tales como embarazo temprano o crimen—, lo que revela la importancia del desarrollo de las habilidades no cognitivas (véase Currie y Thomas, 1995; Reynolds, 1998; Currie, 2001; Blau y Currie, 2006; Almond y Currie, 2010, entre otros). Blau y Currie (2006) revisan la literatura de la intervención temprana en la infancia. Para algunos programas presentan estimaciones costo-beneficio y encuentran en general altos retornos (en términos de ahorro de costos futuros) por cada unidad invertida en el programa.<sup>7</sup>

Algunas evaluaciones del impacto de la educación preescolar en programas dirigidos a toda la población pueden leerse en Gormley y Gayer (2006) y en Cascio (2009). Los primeros analizan los efectos del programa pre-K de Oklahoma, en escuelas públicas. Como estrategia de identificación del efecto utilizan la discontinuidad generada por los puntos de corte de edad de entrada al programa; comparan a niños que cursaron un año con los que no lo hicieron por ser levemente más jóvenes, y hallan ganancias significativas en las habilidades de prelectura, preescritura y matemática. Cascio (2009) evalúa el impacto de la introducción del preescolar en escuelas públicas de Estados Unidos, empleando datos de cuatro censos de población y explotando el hecho de que la expansión del preescolar se realizó escalonadamente en distintos estados. Este autor encuentra que la expansión del preescolar disminuye la probabilidad de abandonar los estudios medios, aunque el efecto se verifica solamente para niños blancos.<sup>8</sup>

Finalmente, en el ámbito regional puede citarse el estudio de Berlinski et al. (2006), el cual encuentra un efecto positivo de asistir a la enseñanza preescolar sobre los resultados en matemática y lengua en el tercer año de primaria en Argentina. También constataron un efecto positivo sobre otros resultados de comportamiento estudiantil, tales como atención, participación en clase y disciplina.

---

7 Se mencionan dos programas de Estados Unidos, el Carolina Abecedarian Project (evaluado por Masse y Barnett, 2002) y el Perry Preschool Project (Karoly et al., 1998).

8 Se hipotetiza que la ausencia de efecto en niños negros podría deberse a que ya estaban incorporados en otros programas.

## 1.2. Empoderamiento familiar e intencionalidad educativa: dos componentes claves

La agenda para el cuidado infantil temprano es, pues, una agenda compleja. Debe integrar acciones orientadas a la supervivencia, el crecimiento y el desarrollo del niño con acciones dirigidas a la díada madre-niño, la familia, la comunidad, todo ello en el entendido de que es clave atender al contexto en el cual se desarrolla la crianza.

En efecto, la evaluación de los programas de educación inicial indica que aquellos que pueden ser catalogados como *efectivos* lo son, entre otros factores, por la dinámica de participación de las familias y las comunidades que ellos generan, la cual permite movilizar recursos comunitarios que exceden ampliamente los recursos del programa *per se*.

Terigi y Perazza (2006) muestran que el formato escolar no es particularmente permeable a la participación familiar o comunitaria:

En una gran parte de los programas la participación de las familias se concreta a través del aporte en trabajo o en bienes materiales, y en general el rol de padres y madres es de receptores de programas dirigidos a ellos y de beneficios o programas dirigidos a sus hijos. Su opinión tiene un escaso impacto sobre las decisiones que se toman en los programas; [...] posiblemente ello se deba a que las concepciones de familia presentes en varios de los programas enfatizan sus carencias sociales, económicas y culturales. En la experiencia del Programa de Fortalecimiento,<sup>9</sup> se trata de una situación complicada de destrabar en especial entre las familias con menor capital escolar, pues los padres/madres tienden a ubicarse en un lugar más conocido (de servir, de reparar materialmente, de limpiar, etc.), y la propuesta que encuentran refuerza estas formas de participación como las únicas posibles. (2006: 12)

De ahí la relevancia que tienen las acciones en pos del empoderamiento de la familia como agente de socialización: los programas deben acercar a las familias al trabajo del centro AEPI, acortar la distancia entre la cultura escolar y la cultura en la que viven los niños y sus familias, trabajar para habilitar y capacitar a las familias como agente socializador primario.

---

9 Programa de Fortalecimiento a las Iniciativas de Educación Infantil de Organizaciones Comunitarias e Instituciones Dependientes del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Ahora bien, otro aspecto considerado clave para los buenos resultados de los programas de AEPI es el de la “intencionalidad educativa”, esto es, “que los adultos a cargo de los niños mantengan con ellos una relación vigilante, lúcida, orientada por el interés de generar algún tipo de aprendizaje con las actividades que les organicen” (UNICEF, 2001).

En este punto cabe mencionar las referencias a los conceptos de Reuven Feuerstein planteadas en el ciclo de debates sobre política educacional organizado por UNICEF Chile entre los años 2000 y 2001 (UNICEF, 2001, 2000). En su *teoría de la modificabilidad cognitiva estructural* este psicólogo rumano-israelí sostiene que la inteligencia no es fija, sino modificable a través de intervenciones mediadas: el llamado *aprendizaje mediado*. En su visión, la capacidad de aprender de una persona no solo está determinada por su base genética, sino que se desarrolla a través de la mediación.

Feuerstein distingue dos factores etiológicos responsables del desarrollo cognitivo: a) los determinantes distales, tales como los factores genéticos, orgánicos, el balance emocional del niño o de sus padres, el nivel socioeconómico y las diferencias culturales, y b) los determinantes próximos, esto es, la calidad y cantidad de exposición a una experiencia de aprendizaje a través de un mediador.

El mediador transmite y transforma los estímulos, así como también las disposiciones y necesidades que afectarán al organismo del niño para enriquecer y complejizar su experimentación.

Como consecuencia de esta mediación el niño asume el proceso de aprendizaje en forma activa, como procesador de la información, estando abierto a la modificabilidad cognitiva. (UNICEF, 2000: 16)

Esta mediación implica que los padres y educadores desarrollen una serie de capacidades para que su vínculo responda a diversos criterios que este autor resume en un conjunto de características como la intencionalidad, la reciprocidad, la trascendencia y la mediación del significado, que se consideran absolutamente necesarias para que la interacción pueda cumplir esta función.

¿Por qué asignar tanta centralidad a este enfoque de Feuerstein? Porque se trata de un enfoque que, reconociendo la fuerte incidencia de las condiciones de vulnerabilidad social sobre el desarrollo cognitivo, apues-

ta a trascender la determinación social y aporta herramientas a las instituciones AEPI para la intervención socioeducativa.

Este análisis lleva a señalar que, como en otros niveles educativos, en los programas AEPI son factores muy relevantes las prácticas, la gestión institucional de los centros, el liderazgo educativo de la dirección y la articulación entre el nivel inicial y el básico (UNICEF 2001, 2000).

En función de lo anterior resulta pertinente aplicar a la educación inicial y el primer ciclo de educación primaria el concepto de *transición*. Por definición, toda *transición educativa* implica un cambio de un estado educativo a otro y un proceso que puede realizarse en forma fluida o encontrar escollos de variada naturaleza. En la primera infancia los niños viven procesos de transición cuando acceden a los distintos servicios de cuidado y/o educación.

En tal sentido, es posible reconocer al menos dos transiciones: la que vive el/la niño/a cuando comienza a asistir a un centro de cuidado temprano y la que se produce en el paso del preescolar a la escuela primaria.

Varios son los factores que han sido identificados como importantes para el éxito de estas transiciones: la forma en la que la escuela se vincula con la familia y la hace partícipe del proceso educativo, la continuidad en la metodología que se utiliza en cada nivel, y la política de primera infancia en aspectos tales como el currículo, los estándares de calidad o la política de formación docente (OEA, 2009).

Con relación a la transición a la escuela primaria, UNESCO (2007) distingue dos grandes enfoques: *preparación para la escuela* y *preparación de la escuela*.

El primero resalta la importancia de la AEPI, que estimula el desarrollo del niño y lo prepara para ingresar en la escuela. Este enfoque trata de definir cuáles son los elementos que caracterizan el estado de preparación del niño para pasar a la enseñanza primaria, considerando cinco ámbitos distintos, aunque interdependientes: buena condición física y buen desarrollo motor, buen desarrollo social y afectivo, actitud positiva hacia el aprendizaje, buen desarrollo del lenguaje, y buen desarrollo cognitivo y buenos conocimientos generales (competencias cognitivas y aptitud para resolver problemas; por ejemplo, aprender a observar y descubrir similitudes y diferencias).

El segundo enfoque refiere esencialmente a las características del entorno escolar que impulsan o frenan el aprendizaje. En tal sentido, se reconoce que los siguientes factores pueden tener un efecto negativo en la preparación de la escuela: las clases con excesivo número de alumnos, la *brecha del lenguaje* (cuando la lengua de enseñanza no es la lengua materna del niño), la falta de docentes formados y experimentados en el primer grado, y el material pedagógico inadecuado.

Según Terigi y Perazza (2006), la preparación para la escuela coloca a los centros AEPI en una situación de verdadera tensión. Por un lado, la tradición pedagógica de la educación infantil tiende a cuestionar aspectos neurálgicos del formato escolar, como lo son el disciplinamiento de los cuerpos, la separación juego/trabajo, el desajuste en las demandas cognitivas, la diferenciación de los contenidos, la fragmentación de la jornada escolar, la separación del niño de su familia, la reunión de los niños de una misma edad, a la misma hora y en el mismo lugar para que realicen actividades formativas comunes con un adulto. Por otro, la expansión de la educación inicial ejerce una verdadera *tracción* hacia el formato escolar:

En los países en los que el Estado asumió tempranamente la expansión de la educación infantil, las instituciones de nivel inicial se han desarrollado como escuelas: esto es, son instituciones cuya organización retoma y expresa los determinantes duros del dispositivo escolar moderno [...] No solo la historia institucional del nivel inicial tracciona hacia el formato escolar: también lo hace la historia de sus luchas contra las perspectivas asistencialistas o higienistas de la educación de la primera infancia. El nivel inicial ha trajinado durante todo el siglo xx para definir la identidad de sus instituciones como educativas (y no asistenciales) y para ganarles un reconocimiento público que las diferenciara de las “otras” instituciones para la primera infancia, que considera “no educativas”. Es visible que parte de la estrategia para lograr este reconocimiento se ha orientado a homologar las instituciones del nivel al formato escuela. (Terigi y Perazza, 2006: 2)

## 2. Políticas y programas de atención y educación de la primera infancia en el mundo

### 2.1. El mandato de Educación para Todos

Como parte del movimiento de Educación para Todos (EPT, EFA por la sigla en inglés), nacido en Jomtien (Tailandia) en 1990, en el Marco de Acción de Dakar (2000), se fijaron seis objetivos prioritarios que la comunidad internacional se propuso conseguir en el año 2015. El primero de ellos consigna: “Extender y mejorar la protección y educación integrales de la primera infancia, especialmente de los niños más vulnerables y desfavorecidos”. De ahí que, en su monitoreo periódico de los avances hacia el cumplimiento de las metas de EPT, UNESCO (2007) dedicara el informe de seguimiento del año 2007 a la atención y educación de la primera infancia (AEPI). El informe adoptó la siguiente definición:

[...] la AEPI tiene por objeto prestar apoyo a la supervivencia, crecimiento, desarrollo y aprendizaje del niño desde su nacimiento hasta su ingreso en la escuela primaria, en contextos formales, no formales e informales. (UNESCO, 2007: 17)

Por esta amplitud, los programas de AEPI son de naturaleza variada, desde los destinados a los padres —servicios de cuidados a la infancia en un marco comunitario, servicios de atención a la infancia en centros institucionales— hasta la enseñanza preescolar de carácter formal, impartida por regla general en escuelas.

Clásicamente, los programas están destinados a niños y niñas de dos grupos etarios: los menores de 3 años y los de más 3 años, hasta la edad de ingreso a primaria.

Según UNESCO, los programas más eficaces para mejorar el bienestar y el desarrollo de los niños más pequeños reúnen varias características:

1. Son programas de carácter integrador que engloban líneas de atención de la nutrición, la salud, la atención y la educación. Como dice el informe:

[...] en la práctica, la atención y la educación son inseparables y todo servicio de calidad para los niños pequeños debe comprender ambos aspectos. (UNESCO, 2007: 29)

2. Son respetuosos de la diversidad cultural y lingüística de los niños e integran a los que tienen necesidades educativas especiales o padecen discapacidades.
3. Los programas en lengua materna son más eficaces que los realizados en las lenguas oficiales (aunque estos constituyen la regla en el mundo entero).
4. Ponen el foco en la satisfacción de las necesidades infantiles y se preocupan por la calidad de la interacción entre el niño y el personal encargado de su cuidado. Ello exige considerar las condiciones de trabajo de los educadores, su continuidad, así como la participación de los padres en los programas.
5. Reconocen que los padres de los niños —u otras personas encargadas de su custodia— son sus primeros educadores, razón por la cual han venido aumentando los programas de ayuda a los padres destinados a los niños de menos de 3 años.

Por otra parte, el Informe de UNESCO destaca que, como todas las políticas públicas, las políticas de AEPI requieren apoyo político, trabajo intersectorial, así como sistemas de monitoreo y evaluación que permitan contar con información pertinente, nacional e internacional, para la toma de decisiones. Asimismo, dado que en muchos países el financiamiento y la provisión del servicio no están exclusivamente en manos públicas sino que hay una importante participación del sector privado, se requiere una colaboración fluida entre el Estado y las organizaciones no estatales.

El Informe culmina con las siguientes cuatro recomendaciones específicas respecto a las políticas y los programas de AEPI:

- Conseguir que se otorgue más prioridad a la AEPI en los programas nacionales e internacionales, haciendo hincapié en un enfoque global.
- Incrementar la financiación pública de la AEPI y enfocarla hacia objetivos específicos.

- Mejorar la calidad del personal de la AEPI, especialmente en lo que respecta a sus calificaciones, su formación y sus condiciones de trabajo.
- Mejorar el seguimiento de la AEPI.

El Informe de UNESCO es contundente en cuanto a la importancia de mantener los elementos que caracterizan a los programas AEPI de buena calidad:

Las estrategias a este respecto comprenden: la integración de la AEPI en la enseñanza primaria; la continuidad del plan de estudios; la continuidad entre el hogar y la escuela; y por último, en el caso de los niños desfavorecidos que no se han beneficiado de programas de AEPI, las actividades específicamente orientadas a facilitar el ingreso en la escuela primaria. (UNESCO, 2007: 189)

## 2.2. Las enseñanzas de los programas AEPI

El documento *La promesa del desarrollo en la primera infancia en América Latina y el Caribe* delinea un amplio panorama de los programas de atención de la primera infancia en Latinoamérica (Vegas y Santibañez, 2010). Tal panorama surge, en primer lugar, de un extenso análisis de los programas desarrollados en casi todos los países de América Latina, poniendo el foco en el impacto generado en los tres principales resultados del desarrollo en la primera infancia: desarrollo cognitivo, desarrollo socioemocional y salud física y bienestar. Adicionalmente, se seleccionaron algunos programas para analizar en profundidad: cuatro implementados en Chile, Colombia, Perú, México y tres desarrollados en Honduras.<sup>10</sup> Por último, se incluyeron los resultados de evaluaciones de programas de AEPI desarrollados en Estados Unidos<sup>11</sup> (tomando tres programas de

---

10 1) Conozca a su Hijo, Chile. 2) Hogares Comunitarios y Familias en Acción, Colombia. 3) Proyecto de atención integral a niños y niñas menores de seis años de la Sierra Rural, Perú. 4) Atención Integral a la Niñez Comunitaria, Honduras. 5) Proyecto Nutrición y Protección Social, Honduras. 6) Madres Guías, Honduras. 7) Oportunidades, México.

11 Abecedarian, C. Chicago Child Parent Program y Highscope / Perry Preschool (1962) - Head Start y Early Head Start. Estados Unidos, 1965 y 1966

pequeña escala y dos nacionales, considerados más exitosos) e Irlanda,<sup>12</sup> y estudios de carácter longitudinal realizados en Estados Unidos y el Reino Unido.<sup>13</sup> También se sintetizaron evaluaciones de intervenciones realizadas en países en desarrollo fuera de América Latina: en Filipinas, Uganda, Turquía y Vietnam.

El estudio parte de reconocer que el desarrollo de los niños en la primera infancia está fuertemente ligado al contexto sociopolítico:

El marco de referencia comienza por reconocer que el desarrollo del niño o la niña no ocurre en un vacío. En cualquier país, el contexto macro (es decir, el contexto económico, político y social) afecta la naturaleza y alcance las políticas sociales las cuales, a su vez, influyen directamente sobre el bienestar de los niños y las niñas, el tipo de programas disponibles para los pequeños y sus cuidadores, y las organizaciones que los dirigen. Simultáneamente, el contexto micro (la interacción entre un niño y su cuidador primario durante los primeros años) determina para el infante una trayectoria que afectará su desarrollo futuro. Además, la disponibilidad de programas, servicios y políticas dirigidas a los pequeños, sus cuidadores, o ambos, afectan esta interacción y la trayectoria correspondiente. (Vegas y Santibañez, 2010: 21)

En este sentido, la situación en América Latina y el Caribe se caracteriza por la enorme disparidad entre diversos sectores de la población en lo que refiere a las condiciones de desarrollo de sus niños, con indicadores de desventaja severa que afectan significativamente a las familias de los quintiles más bajos de ingresos. El estudio hace hincapié en los efectos de largo plazo producidos por la vulnerabilidad que afecta a los niños durante la primera infancia:

Los efectos adversos producidos por resultados deficientes en el desarrollo en la primera infancia suelen durar mucho tiempo, afectando el futuro del niño en cuanto a su capacidad para obtener ingresos, productividad, longevidad y salud. Esta resulta ser particularmente la situación en el caso de los

---

12 Community Mothers Programme, Irlanda, 1980

13 Study of Early Child Care, Estados Unidos, 1991; Early Childhood Longitudinal Study - Kindergarten Class of 1998-99, Effective Provision of Preschool Education Project, Reino Unido.

niños que viven en condiciones de pobreza. Investigaciones recientes sobre programas dirigidos a esta población sugieren que estas intervenciones son mecanismos poderosos en la política de la lucha contra la pobreza y la desigualdad. (Vegas y Santibañez, 2010: 127)

La mayoría de estos programas son multisectoriales e incluyen intervenciones en salud, higiene y nutrición, educación y alivio de la pobreza, con servicios no solo destinados a los niños, sino también a sus padres y cuidadores.

A partir de las evaluaciones de los programas en la región, se afirma que las intervenciones que ofrecen suplementos nutricionales, al igual que aquellas que combinan varias estrategias (como prácticas de crianza, cuidado en la primera infancia y nutrición) han mostrado efectos positivos sobre la adquisición del lenguaje, el razonamiento, el vocabulario y el nivel de escolaridad. Asimismo, varios estudios también encontraron efectos positivos de los programas que condicionaron los beneficios a controles de salud y monitoreo del crecimiento (Vegas y Santibañez, 2010: 27).

A la hora de rescatar implicaciones para las políticas, se destaca la necesidad de que los países avancen hacia el diseño y la implementación de políticas nacionales coherentes.

Una política nacional coherente, bien definida y a largo plazo puede facilitar la sostenibilidad de los programas existentes, especialmente si se desarrolla mediante un proceso orientado por consenso. Las principales ventajas de una política nacional son fortalecer la sostenibilidad de los programas de desarrollo infantil (en otras palabras, su financiación) y promover la coordinación intersectorial entre diferentes niveles del gobierno; ambos aspectos son el resultado de aumentar la visibilidad de los temas de desarrollo en la primera infancia. (Vegas y Santibañez, 2010: 125)

Este desarrollo de políticas nacionales es el primero de los tres grandes lineamientos que los países de la región deberían recorrer, según el estudio. Los dos restantes son los siguientes:

- Reunir datos para analizar la efectividad en costos.

Para examinar la crucial pregunta de política sobre la efectividad de costos, cada país y programa debe comenzar a reunir datos administrativos y de costos desagregados que hagan posible el análisis costo-beneficio de diversas intervenciones de desarrollo de la primera infancia. (Vegas y Santibañez, 2010: 130)

- Elaborar planes anticipados para los estudios de impacto a largo plazo.

Resulta indispensable que las intervenciones planeen la recopilación de datos longitudinales que incluya varios estudios de seguimiento (o rondas para reunir información de los beneficiarios). Este tipo de recopilación de datos requiere información y financiación considerables, pero es indispensable para demostrar los beneficios y la efectividad de costos de los programas de desarrollo de la primera infancia ante los políticos. Además, las evaluaciones a largo plazo son necesarias porque sin ellas la experiencia inicial de éxito de un grupo de programas en las etapas iniciales de operación no se puede generalizar en lecciones que sean aplicables bajo diversas circunstancias. (Vegas y Santibañez, 2010: 131)

Respecto a programas AEPI del mundo desarrollado, se cuenta con el documento *Niños pequeños, grandes desafíos: La educación y cuidado de la infancia temprana*, presentado en la Conferencia Internacional realizada en Estocolmo en junio del 2001.<sup>14</sup> Con un enfoque comparativo, este estudio presenta un análisis de los principales desarrollos en política y los problemas que afectan a doce países miembros de la OCDE —Australia, Bélgica, la República Checa, Dinamarca, Finlandia, Italia, los Países Bajos, Noruega, Portugal, Suecia, el Reino Unido y los Estados Unidos—.

El trabajo destaca, en primer lugar, el crecimiento que han experimentado las políticas de atención a la primera infancia en los países de la OCDE, crecimiento que sin duda se ha basado en el reconocimiento de la importancia del acceso equitativo al cuidado y la educación infantil de calidad para “reforzar los cimientos del aprendizaje durante toda la vida

---

14 Organizada por la OCDE, el Ministerio de Educación y Ciencia de Suecia y la Agencia Nacional Sueca para la Educación.

de todos los niños y apoyar las grandes necesidades educativas y sociales de las familias (OCDE, 2001: 6).

El documento subraya, en segundo lugar, el peso de los factores culturales en la conceptualización e implementación de los programas AEPI:

Los países han usado distintos enfoques para el desarrollo de políticas en este campo —políticas que están profundamente incrustadas en los contextos, valores y creencias particulares de cada país—. En particular, la política y servicios para la infancia temprana están fuertemente vinculadas a las creencias culturales y sociales sobre los niños pequeños, los roles de las familias y el gobierno y los propósitos de la educación y cuidado de la infancia temprana dentro y a través de los países. (OCDE, 2001: 12)

Con base en en los informes preliminares, los informes por países y otros materiales reunidos durante el proceso de la revisión, se plantean siete tendencias políticas actuales de los programas AEPI, a saber:

- Expansión de los servicios hacia el acceso universal. En todos los países considerados en el estudio se registra una tendencia a la cobertura total de la población de entre 3 y 6 años de edad, que intenta asegurar a los niños al menos dos años de servicios gratuitos, financiados con fondos públicos, antes del comienzo de la educación obligatoria.
- Aumento de la calidad de los servicios. En tal sentido se identificaron como problemas neurálgicos la falta de coherencia y coordinación entre las políticas y los servicios, el bajo estatus y la escasa formación del personal en el sector de bienestar social, los bajos estándares de los servicios para niños menores de 3 años y el hecho de que los niños de familias de bajos ingresos reciban servicios inferiores.
- Promoción de la coherencia y coordinación entre política y servicios.

La unificación de los auspicios administrativos puede ayudar a promover la coherencia de actuación hacia los niños, al igual que los mecanismos de coordinación entre departamentos y sectores. En particular, hay una creciente tendencia hacia la coordinación con el sector educativo para facilitar

la transición de los niños de la ECIT [educación y cuidado infantil temprano] a la escuela primaria [...] La tendencia hacia la descentralización de responsabilidades sobre la ECIT ha provocado la descentralización de servicios para responder a las necesidades y preferencias locales. El reto para el gobierno central es equilibrar la toma de decisiones locales con la necesidad de limitar las variaciones en acceso y calidad. (OCDE, 2001: 7)

- Consideración de estrategias que aseguren la inversión adecuada en el sistema. Se reclama una importante inversión pública que contribuya al desarrollo de un sistema equitativo y de calidad.
- Mejora de la formación del personal y de las condiciones de trabajo. El estudio encontró déficits de formación en las siguientes áreas: trabajo con padres, trabajo con lactantes y niños muy pequeños, educación bilingüe, multicultural y especial, e investigación y evaluación. A estas carencias se suma el hecho de que usualmente el personal menos formado es el que tiene menores oportunidades de acceder a instancias de formación permanente de calidad.
- Desarrollo de marcos de referencia pedagógicos apropiados para los niños pequeños. Esta característica aparece como una fortaleza en los países estudiados porque la mayoría de ellos han construido marcos pedagógicos nacionales de referencia “para promover un nivel uniforme de calidad en los servicios a diversos grupos de edad, ayudar a guiar y apoyar al personal profesional en su trabajo y facilitar la comunicación entre personal, padres y niños” (OCDE, 2001: 10).
- Involucrar a padres, familias y comunidades. Se destaca que el involucramiento de los padres en las actividades de los programas tiene varios objetivos: apoyarse en el conocimiento que tienen los padres sobre sus hijos, apoyando la continuidad del aprendizaje en el hogar; promover actitudes y conductas positivas hacia el aprendizaje de los niños; proporcionar a los padres información y referencias sobre otros servicios, y apoyar el desarrollo de los padres y de la comunidad.

¿Cuáles son las estrategias más prometedoras para organizar la política de manera que promueva el bienestar del niño y la familia?

El informe propone ocho elementos clave para el acceso equitativo a la educación y el cuidado de la infancia temprana:

- Un enfoque sistemático e integrado sobre el desarrollo y la puesta en práctica de políticas.
- Una relación fuerte y de igualdad con el sistema educativo.
- Un enfoque universal al acceso, con atención particular a los niños que necesitan apoyo especial.
- Inversión pública sustancial en servicios e infraestructura.
- Un enfoque participativo para asegurar y mejorar la calidad.
- Formación y condiciones de trabajo apropiadas para el personal en todas las formas de servicios.
- La atención sistemática al control y la recolección de información.
- Un marco de referencia estable y una agenda a largo plazo para la investigación y la evaluación.

### **3. La relación escuela-familia como factor clave**

Los diversos estudios que han encarado la temática de la educación inicial terminan destacando, desde ángulos diversos o coincidentes, la relación entre escuela y la familia como un aspecto clave para el logro de resultados educativos, particularmente en esta etapa de la vida.

En el 2004 la UNESCO impulsó un estudio sobre la *Participación de las familias en la educación infantil latinoamericana*. Blanco y Umayahara (2004), a partir de un relevamiento realizado entre responsables gubernamentales, directores y coordinadores de instituciones de educación de la primera infancia públicas y privadas, analizaron las políticas y los programas sobre participación, educación familiar y apoyo a los padres en diversos países del continente. El documento propone una mirada histórica sobre la conceptualización de la educación en la primera infancia y su relación con la educación familiar. Destaca:

[...] el concepto de niñez se desarrolla y sedimenta ligado a la educación. Es a partir de las reflexiones y propuestas de ciertos educadores que la infancia aparece como una edad con características propias y empieza a concebirse a la familia como espacio de protección, cuidado, y educación de los hijos e hijas. Es más, el tema de la relación entre educación y familia empieza a aparecer como un desafío para la educación. (Blanco y Umayahara, 2004: 10 y 11)

Las autoras analizan también la evolución de los sistemas familiares, los cambios cruciales vividos en las últimas décadas, las pautas de crianza y las influencias del medio ambiente en el desarrollo y el aprendizaje de las niñas y los niños, así como la creciente importancia que la sociedad ha ido otorgando a la educación en la primera infancia.

Parten de constatar la relevancia indiscutida otorgada a la relación escuela-familia desde el comienzo de la educación inicial:

[...] la evidencia es tal que ni siquiera es tema en discusión: involucrar a los padres mejora el rendimiento escolar. Cuando los padres están involucrados, a los niños les va mejor en la escuela y ellos van a mejores escuelas (MacMillan, 1987: 1). (Blanco y Umayahara, 2004: 23)

Sin embargo, las investigaciones revelan con claridad que para que la conexión escuela-familia sea efectiva debe reunir ciertas condiciones (Blanco y Umayahara, 2004: 24):

- Tener objetivos conocidos y comprendidos por las familias.
- Tener intencionalidad educativa, esto es, tratarse de un proceso planificado cuidadosamente para el logro de objetivos muy concretos, donde cada actividad tiene propósitos educativos (entrevistas, momento de ir a buscar a los niños, etcétera).
- Constituir un proceso de larga duración, puesto que el encuentro entre lo que el programa se propone y la familia espera exige un tiempo de desarrollo que permita conocer prioridades, sentidos, valores, expectativas, para llegar a consensuar cuáles son prioritarias y relevantes tanto para la escuela como para la familia.

Las diferentes tradiciones y visiones recogidas en este estudio permitieron visualizar distintas concepciones respecto a los fundamentos y modalidades de la relación entre escuela y familia:

Es posible observar énfasis distintos, desde la creencia y los intereses por avanzar en una auténtica ciudadanía a través de la educación (Dahl), o buscando que aquellos que no tienen voz la recuperen (Freire), hasta las tradiciones que pretenden avanzar en la descentralización, en el uso más eficiente

y efectivo de los recursos (Deming), o tradiciones pragmáticas que buscan incorporar recursos a un sistema educativo con escaso presupuesto. ¿Cuál o cuáles permiten construir una práctica que aporte al enriquecimiento de las potencialidades de niños y niñas a lograr mejores aprendizajes y también a que sean más felices? (Blanco y Umayahara, 2004: 27)

Las diversas modalidades identificadas en el relevamiento se categorizan en cinco tipos de vinculación (Blanco y Umayahara, 2004: 27-29):

- Articulación educación inicial-familia, para tener una mejor comprensión de los niños en su contexto familiar y posibilitar la construcción de un currículo pertinente enriquecido con los aportes de la cultura familiar y local.
- Participación de las madres en las actividades educativas, de tal forma que en el contacto con especialistas vayan aprendiendo cómo educar mejor a sus hijas e hijos en el hogar.
- Participación concebida como aporte de recursos o actividades solamente decididas por el maestro, el dirigente o la autoridad (se menciona que esta es una modalidad recurrente).
- Homologación de la participación con trabajo voluntario (aseo, elaboración de alimentos, etcétera).
- Participación orientada al gobierno y la toma de decisiones, la organización para la calidad y la equidad, el currículo y su implementación en el aula, el apoyo educativo para el hogar.

Más adelante se retoman los tipos y modalidades de participación, distinguiendo entre la participación en la institución educativa y las modalidades de educación familiar. Se identifican las siguientes situaciones o categorías:

- La participación en la institución educativa:
  - Participación como recepción de beneficios sociales.
  - Participación como entrega de recursos materiales (de la comunidad a la institución, por ejemplo: locales).
  - Participación como entrega de recursos humanos (trabajo voluntario).
  - Participación como poder para incidir en la educación.

- Las modalidades de educación familiar:
  - Como sensibilización de las familias.
  - Como capacitación de las familias en su rol de primeros educadores.
  - Como fortalecimiento de los propósitos de la institución educativa en el hogar.
  - Como capacitación para la participación comunitaria.

En la relación entre institución educativa y familia hay obstáculos y factores facilitadores. Entre los primeros se mencionan los derivados del presupuesto y de la entrega de recursos, los vinculados a la institucionalidad, los factores asociados a las condiciones de vida de la población a atender, la inexperiencia de las comunidades o los obstáculos directamente derivados de las estrategias o características del programa.

Entre los factores facilitadores cabe consignar los derivados de la institucionalidad, los que tienen que ver con el apoyo de las familias y las comunidades, y las estrategias utilizadas (cercanía, aspectos materiales y humanos, tipo de propuestas educativas).

Al profundizar en los aspectos relacionales que inciden en el mayor o menor fortalecimiento de estos vínculos, se detallan también algunos factores provenientes de los dos polos de esta relación. Respecto a los que provienen de la escuela, se señala:

Los maestros o educadores a veces se sienten incómodos con padres y madres que opinan en lo que consideran es su campo. O no ven la importancia de la relación. O no se sienten preparados para realizar actividades que respondan a las expectativas y formas de participación de los adultos. (Blanco y Umayahara, 2004: 29)

En ocasiones, “se culpabiliza a las familias por las dificultades de los niños/niñas” y “se critica a los padres por no apoyar al hijo/a en los deberes escolares”.

Puede haber una “evaluación negativa de la cultura, del entorno social y familiar”.

Se verifica la “persistencia de actividades tradicionales dirigidas a las familias a pesar de los cambios generados en la sociedad (temáticas, formatos, horarios, etcétera)”.

Entre los elementos que provienen del ámbito de las familias se menciona que ellas pueden llegar a depositar toda la responsabilidad de la educación en el programa, los padres pueden exigir el cumplimiento de objetivos que no son los que persigue la escuela, o puede faltar disposición de las familias para relacionarse más estrechamente con el programa (Blanco y Umayahara, 2004: 30).

Por último, algunas de las propuestas que el documento presenta para superar las debilidades encontradas son:

- Avanzar en el conocimiento y el uso de modalidades o estrategias de enseñanza para emplear con los padres y madres: metodología, temas y estrategias.
- Contar con un conocimiento más profundo de las necesidades de los padres, madres y comunidades antes de generar programas u organizar actividades de educación familiar o parental.
- Diseñar programas específicos para el trabajo con padres y madres.
- Considerar en los programas los requerimientos planteados por ellos y relativos a su formación, tales como alfabetización, crianza de los hijos, comunicación en la pareja, etcétera.
- Elaborar materiales adecuados, coherentes con sus necesidades de formación como personas y primeros educadores de sus hijos y pertinentes desde el punto de vista cultural.
- Generar y apoyar con mayores recursos no solo programas dirigidos a padres y madres como actores individuales, sino también como actores sociales (Blanco y Umayahara, 2004: 66).

En Uruguay en los últimos años, el Programa de Maestros Comunitarios (PMC)<sup>15</sup> ha ido planteando una redefinición de las formas de relación escuela-familia. En tal sentido,

[...] el PMC se propone objetivos que aluden a la generación de mejores condiciones para el ejercicio del derecho a la educación de todos los niños. (Almirón, 2010: 13)

---

<sup>15</sup> El Programa de Maestros Comunitarios fue creado en agosto del 2005 en el marco de la colaboración entre la ANEP y el MIDES, este a través de su Programa Infamilia.

Apunta a mejorar las relaciones entre la escuela y la comunidad, lo cual “hace visible la necesidad de evaluar la relación entre los centros educativos y las familias” y desarrollar “estrategias que generen espacios para el encuentro tanto en la escuela como en el hogar”.

Parte de la concepción de que la escuela es una institución que debe pensarse en relación con otros actores educativos para revertir la dinámica de desencuentros que se ha consolidado. Por diferentes motivos, muchas veces traumáticos, los centros educativos construyen rejas y muros —tanto materiales como simbólicos— que contribuyen a mantenerlos distantes de la comunidad y de las familias. (Romano, 2010: 30)

Es necesario problematizar algunos supuestos que explican la situación escolar de ciertos niños, que coloca en el centro el contexto familiar. El “fracaso escolar” en las denominadas escuelas “de contexto” se ha atribuido tradicionalmente a las familias, algo que ha obstaculizado en ocasiones la posibilidad de revisar la forma de trabajo de la propia escuela. (Folgar, 2010: 83).

Como como ejes del marco conceptual que orienta este programa se plantean:

- “Promover al adulto en su lugar como referente.
- Concebir al niño y su familia desde la posibilidad (trabajar la idea de que lo uno no es posible sin lo otro).
- Reposicionar al maestro y a la escuela en el lugar de la posibilidad
- Recuperar rasgos de identidad que tienen que ver con el hacer del maestro. (Folgar, 2010: 83)

Esta nueva relación entre las familias y las escuelas implica una modalidad de trabajo con mayor comunicación y mejor comprensión recíproca de estos agentes, lo que permite desarrollar estrategias más personalizadas y habilita un nuevo lugar para los padres y maestros en el proceso educativo. Los docentes afinan sus instrumentos de comprensión del entorno y pueden realizar lecturas de la realidad comunitaria de modo más acertado. Las familias comienzan a sentir que la escuela responde a sus necesidades y a las de sus hijos. (Folgar y Romano, 2010: 89, 90)

Las evaluaciones realizadas hasta la fecha permiten constatar que el PMC no solo ha logrado mejorar los niveles de deserción, sino que también ha conseguido mejorar las trayectorias escolares de los niños. En su informe evaluativo, el Programa asume que se trata de un proceso en marcha, que los procesos de cambio no son lineales, que existen “dificultades para revertir el núcleo duro de ciertas representaciones que existen sobre las familias”. Alienta a trabajar sobre las formas en que esto se materializa cotidianamente y a estar atentos a la *micropolítica* de la implementación institucional de estos programas para asegurar su éxito (Folgar y Romano, 2010: 96).





### III. Educación inicial en el Uruguay: marco legal, líneas estratégicas y estudios antecedentes

#### 1. El marco legal vigente

El marco legal en el que se desarrollan la atención y la educación de la primera infancia en Uruguay está constituido por varias normas jurídicas sancionadas lo largo de las dos últimas décadas.

Cabe mencionar, en primer lugar, que la Constitución de 1996, en su artículo 41, dispone que la ley establecerá las medidas necesarias para la protección de la infancia. En materia educativa, el artículo 42 consigna que “la educación y cuidado de los hijos es un deber de los padres”, y los artículos 70 y 71 declaran obligatoria la educación primaria y media.

En segundo lugar, la llamada Ley de Guarderías (16802, aprobada en diciembre de 1996) regula el funcionamiento de estas instituciones. Define qué se entiende por *guardería*, establece que ellas desarrollan su actividad dentro de un régimen de derecho privado y encomienda su control y fiscalización al Ministerio de Educación y Cultura (MEC) (véase el Anexo).

En tercer término, la Ley General de Educación (18437, de diciembre de 2008) supuso un incremento de los años de escolaridad obligatoria, que pasaron de 10 a 14: dos años de educación inicial (4 y 5 años),<sup>16</sup> seis de primaria, tres de educación media básica y tres de educación media superior.

Artículo 7.º (De la obligatoriedad). Es obligatoria la educación inicial para los niños y niñas de cuatro y cinco años de edad, la educación primaria y la educación media básica y superior. A tales efectos, se asegurará la extensión

---

16 En un 85 % de los países, la escolarización en la educación preescolar no es obligatoria y los niños pueden ingresar en ella en cualquier momento entre la edad de ingreso oficial en ese nivel de enseñanza y el principio de la escolaridad obligatoria en primaria. En el 70 % de los 203 sistemas educativos del mundo se han fijado los 3 años como edad teórica de ingreso en la enseñanza preescolar (UNESCO, 2007: 54).

del tiempo pedagógico y la actividad curricular a los alumnos de educación primaria y media básica.

Los padres, madres, o responsables legales de niños, niñas y adolescentes, tienen la obligación de inscribirlos en un centro de enseñanza y observar su asistencia y aprendizaje.

Al establecer la obligatoriedad de dos años de escolaridad preprimaria,<sup>17</sup> Uruguay se ubicó en sintonía con la mayoría de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (UNESCO, 2007).

Por otra parte, en el marco de la ley vigente, la obligatoriedad implica no solo la matriculación al inicio del año lectivo sino también la concurrencia asidua al centro educativo por parte de cada alumno. Así lo señala el artículo 75:

Artículo 75. (De los derechos y deberes de las madres, los padres o responsables). [...]

Las madres, los padres o responsables de los educandos tienen el deber de:

- A) Asegurar la concurrencia regular de su hijo o representado al centro educativo, de forma de cumplir con la educación obligatoria establecida en la presente ley.
- B) Seguir y apoyar el proceso de aprendizaje de su hijo o representado.
- C) Respetar y hacer respetar a sus hijos o representados la autoridad pedagógica del docente, las normas de convivencia del centro educativo y a los demás integrantes de la comunidad educativa (educandos, funcionarios, padres o responsables).

Estas disposiciones parecen particularmente importantes para este estudio centrado en la regularidad de la asistencia escolar en la educación preprimaria y los primeros grados de la educación primaria.

Según la ley vigente, la educación formal se organiza por niveles, entre los cuales la educación inicial comprende los 3, 4 y 5 años de edad (artículo 22) y tiene como cometido estimular el desarrollo afectivo, social,

---

17 La ley 17015, de 1998, marcó un jalón importante al fijar la escolaridad obligatoria a partir de los 5 años de edad (artículo 4) y encomendar a la ANEP la adopción de las medidas necesarias para cumplir con tal obligatoriedad en un plazo no mayor de 4 años a partir de la promulgación de la ley (véase el Anexo).

motor e intelectual de los niños y niñas de 3, 4 y 5 años, promoviendo una educación integral que fomente la inclusión social del educando, así como el conocimiento de sí mismo, de su entorno familiar, de la comunidad y del mundo natural (artículo 24).

A su vez, en su artículo 38, la ley define que la educación en la primera infancia comprende el ciclo vital desde el nacimiento hasta los 3 años y constituye la primera etapa del proceso educativo de cada persona a lo largo de toda la vida. Según este artículo:

La educación en la primera infancia [...] tendrá características propias y específicas en cuanto a sus propósitos, contenidos y estrategias metodológicas, en el marco del concepto de educación integral. Promoverá la socialización y el desarrollo armónico de los aspectos intelectuales, socioemocionales, y psicomotores en estrecha relación con la atención de la salud física y mental.

En otros términos, la Ley General de Educación vigente distingue entre la *educación en la primera infancia* y la *educación inicial*: la primera refiere a la oferta educativa no formal dirigida al ciclo vital que va desde el nacimiento hasta los 3 años de edad, mientras que la segunda tiene como cometido estimular el desarrollo de los niños de 3, 4 y 5 años de edad y es obligatoria para los niños de 4 y 5 años.

La ley dedica varios artículos a delinear el panorama institucional de la educación en la primera infancia. En primer lugar, el artículo 96 indica que las autoridades con competencia en este campo son el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) y el Ministerio de Educación y Cultura (MEC).

Artículo 96. (Integración). La educación en la primera infancia, definida en el artículo 38 de la presente ley, estará a cargo, según sus respectivos ámbitos de competencia, del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), de la Administración Nacional de la Educación Pública (ANEP) y del Ministerio de Educación y Cultura.

El INAU regirá la educación de niños y niñas, de entre cero y hasta 3 años de edad, que participen en programas, proyectos y modalidades de intervención social bajo su ámbito de actuación, en consonancia con lo establecido por la Ley N° 15.977, de 14 de setiembre de 1988, y el artículo 68 de la Ley N° 17.823, de 7 de setiembre de 2004.

La ANEP supervisará la educación en la primera infancia que ofrezcan las instituciones privadas habilitadas por el Consejo de Educación Inicial y Primaria. El Ministerio de Educación y Cultura autorizará y supervisará la educación de los Centros de educación infantil privados definidos en el artículo 102, según lo establecido por la presente ley.

En los artículos 62 y 63 se precisan los cometidos del CEIP de la ANEP en este nivel educativo:

Artículo 62. (Ámbito de competencia). Cada Consejo será responsable en el ámbito de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) de los siguientes niveles educativos de la educación formal:

- A) El Consejo de la Educación Inicial y Primaria (CEIP) tendrá a su cargo la educación inicial y la educación primaria.  
[...]

Artículo 63. (Cometidos de los Consejos). Compete a los Consejos de Educación:

- A) Desarrollar los procesos de enseñanza y aprendizaje correspondientes a su respectivo nivel educativo.
- B) Aprobar los planes de estudio y los programas de las asignaturas que ellos incluyan.
- C) Administrar los servicios y dependencias a su cargo.
- D) Supervisar el desarrollo de los planes, programas y cursos.
- E) Reglamentar la organización y el funcionamiento de los servicios a su cargo y adoptar las medidas que los mismos requieran.
- F) Proyectar los presupuestos de sueldos, gastos e inversiones correspondientes al nivel educativo asignado y sus modificaciones, así como las rendiciones de cuentas y balances de ejecución presupuestal correspondientes a los servicios a su cargo.
- G) Realizar toda clase de nombramientos, reelecciones, ascensos y sanciones, así como otorgar licencias y designar el personal docente y no docente, conforme al Estatuto del Funcionario y a las ordenanzas que apruebe el Consejo Directivo Central. Podrán también dictar normas en esta materia con arreglo al estatuto y a las ordenanzas.
- H) Proponer al Consejo Directivo Central de la ANEP la destitución del personal docente o no docente a su cargo, por razones de ineptitud, omisión

- o delito con las garantías que fija la ley y el estatuto respectivo.
- I) Designar al Secretario General de cada Consejo, con carácter de cargo de particular confianza, quien deberá haber sido funcionario del ente por un lapso no menor a diez años.
  - J) Proyectar las normas estatutarias que crea necesarias para sus funcionarios y elevarlas al Consejo Directivo Central a los efectos de su aprobación e incorporación al Estatuto de los Funcionarios del ente.
  - K) Habilitar, autorizar, supervisar y fiscalizar los institutos del nivel educativo correspondiente, en consonancia con los lineamientos aprobados por el Consejo Directivo Central.
  - L) Conferir y revalidar certificados de estudio nacionales y revalidar certificados de estudio extranjeros en los niveles y modalidades de educación a su cargo.
  - M) Adoptar las resoluciones atinentes al ámbito de su competencia, salvo aquellas que por la Constitución de la República, la presente ley y las ordenanzas correspondan a los demás órganos.
  - N) Verificar en el caso de los Consejos de Educación Media Básica, Educación Media Superior y Educación Técnico-Profesional (UTU), la aprobación o validación en su caso del nivel anterior, así como habilitar para cursar los niveles educativos superiores correspondientes.
  - O) Promover un clima de participación democrática y propiciar en forma permanente una reflexión crítica y responsable, en todo el ámbito de la institución a su cargo.
  - P) Ejercer las demás atribuciones que le delegare especialmente el Consejo Directivo Central.

Asimismo, en el artículo 101 se definen las obligaciones del MEC en materia de educación en la primera infancia:

- Artículo 101. (Cometidos del Ministerio de Educación y Cultura en la educación en la primera infancia). El Ministerio de Educación y Cultura tendrá los siguientes cometidos relacionados con la educación en la primera infancia:
- A) Autorizar el funcionamiento de los centros de educación infantil privados, definidos en el artículo 102 de la presente ley.
  - B) Llevar el Registro Nacional de Centros de Educación Infantil Privados sustituyendo al Registro Nacional de Guarderías creado por la Ley N° 16.802, de 19 de diciembre de 1996.

- C) Supervisar y controlar los centros de educación infantil privados.
- D) Aplicar sanciones, cuando los centros de educación infantil privados no cumplan con la normativa, desde la observación hasta la clausura definitiva del centro.

También podrá recomendar sanciones económicas en aplicación de los artículos 95 y concordantes del Código Tributario.

Por último, la ley crea una instancia de articulación intersectorial entre instituciones con responsabilidad respecto a las políticas públicas de primera infancia y establece sus cometidos:

Artículo 98. (Creación del Consejo Coordinador de la Educación en la Primera Infancia). Créase el Consejo Coordinador de Educación en la Primera Infancia en el Ministerio de Educación y Cultura, dependiente de la Dirección de Educación.

Artículo 99. (Integración del Consejo Coordinador de la Educación en la Primera Infancia). El Consejo Coordinador de Educación en la Primera Infancia estará integrado por un representante del Ministerio de Educación y Cultura, que lo presidirá, y representantes del Consejo de Educación Inicial y Primaria de la ANEP, del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, del Ministerio de Salud Pública, de los educadores en primera infancia y de los centros de educación infantil privados.

Artículo 100. (Cometidos). Al Consejo Coordinador de la Educación en la Primera Infancia le compete:

- A) Promover una educación de calidad en la primera infancia.
- B) Articular y coordinar los programas y proyectos de educación en la primera infancia que se desarrollen en el país, en función de los principios, orientaciones y fines que determina la presente ley.
- C) Realizar propuestas relacionadas con la educación en la primera infancia a la Comisión Coordinadora del Sistema Nacional de la Educación Pública y a la Comisión Nacional de Educación.
- D) Promover la articulación de las políticas educativas con las políticas públicas para la primera infancia.
- E) Promover la profesionalización de los educadores en la primera infancia.
- F) Asesorar al Ministerio de Educación y Cultura para la autorización, supervisión y orientación de los centros de educación infantil privados.

## 2. Las líneas estratégicas del CEIP de la ANEP

En cuanto a las líneas estratégicas para el período 2010-2014, en la Exposición de Motivos de la Ley de Presupuesto quinquenal, la ANEP definió seis líneas estratégicas de desarrollo para el período 2010-2014, a saber:

- Impulso a la superación de la calidad educativa sustancial del sistema, a fin de elevar los actuales niveles de cobertura, retención y egreso.
- Impulso a las políticas de inclusión académica, orientadas a la superación de las inequidades en la distribución social de los aprendizajes.
- Impulso a la innovación educativa, en especial en la perspectiva de universalización del uso de las TIC.
- Fortalecimiento de los procesos de desarrollo profesional docente y técnico-administrativo en la perspectiva del fortalecimiento institucional continuo.
- Fomento al protagonismo de los centros educativos y su constitución como ámbitos participativos y amigables para aprender, enseñar y crecer.
- Cooperación en la construcción de una nueva institucionalidad educativa terciaria y superior, desplegada en todo el territorio nacional.

En el documento *Orientaciones de políticas educativas del Consejo de Educación Inicial y Primaria* (ANEP-CEIP, 2010), el CEIP estableció los programas que contribuirían a la concreción de las tales líneas estratégicas en el ámbito específico de la educación inicial y primaria. También explicitó que el organismo definió dos objetivos institucionales como clave:

- Promover y asegurar aprendizajes relevantes y de calidad similar a todos los niños.
- Instituir a la escuela como espacio de participación comunitaria y de implementación de políticas públicas de infancia.

### 3. Evidencia proveniente de la investigación sobre la educación inicial en Uruguay

#### 3.1. El proceso de democratización de la educación inicial

En el *Panorama de la educación en Uruguay. Una década de transformaciones 1992-2004* (ANEP-CODICEN, 2005) se resaltó la importancia del proceso de democratización que experimentó el acceso a la educación inicial a través del impresionante avance en la matriculación en 5 y 4 años. El estudio muestra que la ampliación de la cobertura se produjo sin deterioro en la relación entre recursos humanos asignados y población atendida ni incremento en el tamaño promedio de los grupos de educación inicial. Por otra parte, se constata un nítido sesgo progresivo en la incorporación de nuevos niños en las aulas de educación inicial, en contraste con la clara pauta regresiva que regía en el sistema educativo en general y en el público en particular antes de la reforma de la educación inicial, en el segundo lustro de los años noventa. Los niños de 3 años son quienes menos se han beneficiado de la expansión del ciclo.

Por su parte, en el marco de los estudios que sirvieron de base a la elaboración de la Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia 2010-2030 (ENIA), Cardozo (2008) analizó las principales líneas de política educativa orientadas a la infancia y la adolescencia en Uruguay en el período 1990-2008, por un lado, y los logros del país en cuanto a cobertura, egresos, calidad de los aprendizajes y equidad, por otro. Su trabajo cataloga el proceso de ampliación de la cobertura en educación inicial como el principal logro del país en materia educativa en las últimas dos décadas (Cardozo, 2008: 7), lo cual significa un avance muy importante en la igualdad de oportunidades en el punto de partida de las trayectorias escolares y ubica a Uruguay en una posición de vanguardia en la región.

Sin perjuicio de ello, el autor hace hincapié en dos factores que, a su entender, son centrales en materia de calidad y equidad de la educación inicial: el gran avance en la matriculación en 4 y 5 años no ha sido acompañado de una asistencia asidua a clase de todos los niños y, adicionalmente, la ampliación de la cobertura en la educación inicial no se ha traducido aún en un abatimiento de los indicadores clásicos de *fracaso escolar* en el ciclo primario (rezago, repetición, aprendizajes insuficientes). En palabras del autor:

[...] es razonable suponer, en este sentido, que una exposición insuficiente o de tipo intermitente a la escuela condiciona tanto las posibilidades efectivas del niño de desarrollar las competencias específicas que se esperan en el nivel como la propia afirmación del conjunto de hábitos y rutinas de trabajo que suponen su socialización en el nuevo rol de escolar. (Cardozo, 2008: 8).

### **3.2. Los efectos de la educación inicial**

Se cuenta con algunas investigaciones que abordan el efecto de la asistencia a educación inicial en Uruguay sobre el desarrollo infantil y el rendimiento escolar.

Un primer estudio de Mara et al. (1999) indagó en torno a las características de las competencias lingüísticas de los niños de 4 años de escuelas o jardines de infantes públicos urbanos del Uruguay, y también analizó las diferencias en el desarrollo del lenguaje de niños de diversos estratos sociales y áreas geográficas. El relevamiento partió de una muestra de 500 niños inscritos en escuelas o jardines públicos urbanos de todo el país. Los resultados revelan, por un lado, que la pobreza es un factor explicativo de peso en los diferentes niveles de competencia lingüística y, por otro, que el hecho de que un niño haya tenido una experiencia escolar previa (asistencia a un centro educativo a los 3 años) es un factor significativamente positivo para su desarrollo lingüístico.

Un segundo estudio de Mara et al. (2001) evaluó el impacto de la educación inicial en la repetición en primer año de escuela. Mediante una metodología de panel y trabajando con una muestra estratificada según criterios de riesgo para el aprendizaje en los niveles de 4 y 5 años de educación inicial, el estudio muestra la estratificación del desarrollo lingüístico y cognitivo a muy temprana edad y también el efecto compensatorio que tiene la educación inicial, con una disminución significativa de la brecha entre riesgo y no riesgo en los niños que asisten a educación inicial desde los 4 años. Sin perjuicio de ello, el trabajo concluye que el efecto del tránsito por este ciclo entre los niños pertenecientes a estratos de riesgo social es muy leve, y que los años de educación inicial prácticamente no inciden en los resultados de repetición en primer año de primaria. Todo ello llevaría a considerar como ineludible el fortalecimiento

de los instrumentos pedagógicos para conseguir una mejora sustantiva en el desempeño escolar.

Cabe señalar que la potencialidad analítica del diseño metodológico de panel de este estudio se vio sensiblemente limitada por el reducido tamaño de la muestra (268 niños) y la mortalidad del panel, lo cual aumentó el riesgo de cometer errores de inferencia de tipo I (“no rechazar la hipótesis de igualdad de medias, cuando en realidad las medias son significativamente distintas”).

En respuesta a las citadas limitaciones, el equipo de ANEP responsable del *Panorama de la educación en Uruguay* (ANEP-CODICEN, 2005) trabajó a partir de los datos de la evaluación nacional de aprendizajes en el primer nivel de la escolaridad (inicial 5, primero y segundo) realizada por la Unidad de Medición de Resultados Educativos (UMRE) del Programa MECAEP en el año 2001. De acuerdo a esta evidencia, tanto para la categoría de riesgo social como para la de no riesgo, cada año de educación inicial se manifiesta en diferencias importantes en cuanto a la repetición. En particular, importa destacar la clara diferencia entre las tasas de repetición de los niños con riesgo social que asistieron a los 4 años frente a los que asistieron a los 5, así como las de estos contra las tasas de aquellos que nunca asistieron a educación inicial. Según los autores:

[...] ello indica que el efecto de la asistencia es siempre positivo en la categoría de riesgo. Es claro que con esta evidencia no podemos establecer el grado en el cual se cierran las brechas ya que carecemos de una metodología de panel. Pero sí es posible observar que en los niños que asistieron a los 5 años a la educación inicial la brecha es —en términos absolutos y relativos— menor entre los niños de riesgo y no riesgo que entre los que no asistieron. (ANEP-CODICEN, 2005: 57)

Tal Evaluación Nacional en el Primer nivel de la Escolaridad trabajó sobre una muestra nacional de 600 niños del nivel 5 años de educación inicial y tuvo como foco el aprendizaje, más concretamente la adquisición y el desarrollo de las competencias lingüísticas y matemáticas. Los resultados indican que en unas y otras hay un efecto positivo de la asistencia a la educación inicial para los niños de 5 años y primer año de escuela. Incluso los niños que no se encuentran en situación de riesgo pero

que solo asistieron a la educación inicial a partir de los 5 años presentan niveles de suficiencia en matemática claramente inferiores (y apenas superiores en lenguaje) a los niños que estando en situación de riesgo leve asistieron a la educación inicial desde los 3 años.

Asimismo, el referido equipo de ANEP exploró el Primer Censo Nacional de Aprendizajes a Alumnos de Sexto Año en Escuelas Públicas y Privadas, que llevó adelante la UMRE en 1996. Según esta base, la asistencia a educación inicial tiene un impacto positivo sobre la repetición escolar, a tal punto que la población de no riesgo que nunca asistió a educación inicial presenta niveles de repetición superiores a la población de riesgo que asistió desde los 4 años (17,9 % contra 12,9 %). La asistencia a educación inicial también parece incidir sobre los niveles de suficiencia, pero, según el censo de 1996, tal efecto es menor que el encontrado para la repetición. Estos claros efectos positivos se manifiestan particularmente en los casos de riesgo leve y en mucho menor medida en las situaciones de riesgo severo. Aun así, el efecto no es despreciable para los niños en situación de riesgo severo. Según los investigadores, “cuanto peor el contexto social y familiar del niño, más importante es su temprana escolarización” (ANEP-CODICEN, 2005: 64).

A partir de los datos de la Encuesta Continua de Hogares Ampliada que Uruguay realizó en el año 2006, Kaztman y Rodríguez (2007) reafirman un hallazgo reiterado en la investigación educativa nacional desde comienzos de los noventa: la enorme significación de la situación de pobreza sobre los rendimientos escolares —la repetición de los pobres en primaria casi triplica la de los no pobres: 41,3 % frente a 15,3 %—. También encuentran el efecto de la asistencia a educación inicial sobre la repetición en la escuela: tanto entre los niños pobres como entre los no pobres, quienes asistieron a alguna modalidad de preescolar muestran proporciones de repetidores significativamente menores que los que no han tenido esa experiencia (14 % frente a 24,9 % entre los no pobres y 38,9 % frente a 50,8 % entre los pobres).

No obstante, un tercer hallazgo relevante es que la brecha de repetición en primaria entre pobres y no pobres no se reduce por el hecho de haber asistido al preescolar, sino que se mantiene alrededor de los 25 puntos porcentuales (50,8 a 24,9 entre los que no asistieron a educación inicial y 38,9 a 14,0 entre los que asistieron). Finalmente, los autores en-

cuentran que la experiencia en preescolar tiene una asociación positiva con el rendimiento en la educación media medido por la repetición, para alumnos pobres y no pobres.

Por su parte, Tansini (2000) evaluó el efecto de haber asistido a preescolar sobre los resultados en primer año de primaria en escuelas públicas con base en un modelo Probit sobre una encuesta a hogares de niños asistentes a educación primaria pública en Montevideo y registros de las escuelas. El autor encontró que la asistencia al preescolar tiene un efecto positivo y significativo sobre la probabilidad de promover el primer año escolar y que el efecto es mayor en edades más tempranas de inicio de la educación preescolar. Aguilar y Tansini (2010) extienden este estudio con una muestra más grande y evalúan el impacto de la asistencia al preescolar también sobre los resultados seis años después, sobre el final del ciclo primario. En ambos resultados encuentran efectos positivos de la asistencia y la edad temprana de inicio de la enseñanza preescolar.

Al evaluar los resultados de acuerdo a la edad de inicio del preescolar para la cohorte 1999-2004, estos autores constatan que repitió primer año la mitad de los niños que no habían concurrido al preescolar, frente al 31 % de los que ingresaron a los 5 años, el 26 % de los que comenzaron a los 4 y solo el 13 % de los que lo hicieron antes de esa edad. Entre los alumnos de las escuelas de contexto socioeconómico desfavorable, solo el 41 % terminó el ciclo escolar en tiempo. De los que asistieron al preescolar el 59 % lo completó, frente al 26 % de los que no asistieron y el 80 % de quienes comenzaron antes de los 3 años. Finalmente, el rendimiento se diferencia según el sexo: los resultados son mejores entre las mujeres que entre los varones. Los datos asociados al hogar tienen mayor incidencia en los resultados educativos de los alumnos varones y los relacionados con las características de la escuela tienen mayor peso en el caso de las niñas.

El estudio sugiere que la educación inicial es altamente relevante para el rendimiento escolar de los alumnos de las escuelas públicas de Montevideo, tanto en el corto como en el largo plazo. Sin embargo, el efecto de la asistencia al preescolar parece ser algo menor en el largo plazo, o sea, al cabo de seis años. Ello puede atribuirse al efecto acumulado de otras variables, lo que indicaría que existe cierto margen para el uso de medidas compensatorias que puedan contrarrestar el efecto de la iniciación tardía de la asistencia escolar.

El mayor problema para identificar el efecto causal de la educación preescolar sobre los resultados educativos posteriores es la selección no aleatoria de niños que asisten al preescolar. En particular, si los padres de los niños que asisten al preescolar también poseen otras características inobservables que promueven mejores resultados educativos, ello resultaría en un sesgo al alza en la estimación del efecto de la asistencia al preescolar y los resultados posteriores.

Un estudio para Uruguay que procuró controlar este sesgo de selección es el de Berlinski, Galiani y Manacorda (2006), que estimó el efecto de asistir a educación preescolar sobre las tasas de permanencia en el sistema educativo y completitud de años escolares en individuos de 7 a 16 años en Uruguay, utilizando datos de las Encuestas Continuas de Hogares (ECH) 2001-2005. Para controlar por características inobservables de los hogares que pueden incidir simultáneamente sobre la asistencia a educación preescolar y sobre la progresión educativa, los autores utilizaron un estimador entre grupos (hogares) que explota la variabilidad en la asistencia al preescolar y en los resultados educativos entre hermanos o niños del mismo hogar. Dado que a mediados de los noventa se expandió fuertemente la provisión de educación preescolar, ello generó suficiente variación entre niños de los mismos hogares que asistieron y no asistieron a educación inicial por razones exógenas al hogar, lo que genera la estrategia de identificación del efecto. De todas maneras, la mayor parte de la variación proviene de niños de contextos relativamente más desfavorables, por lo que los resultados se interpretan como efecto del preescolar primordialmente en estos contextos.

Los autores constatan un efecto significativo y positivo de la asistencia a preescolar sobre los años de educación completados. Los canales por los que se genera este resultado son una caída de la repetición en primaria y una reducción de la deserción en las edades de asistir a educación media. Asimismo, los autores señalan que el efecto positivo de haber asistido al preescolar no es lineal sino que se incrementa con los años, lo que genera trayectorias gradualmente divergentes entre los niños que asistieron y los que no. Específicamente a los 16 años, los que asistieron a preescolar tienen una probabilidad 27 puntos porcentuales mayor de permanecer en el sistema educativo que los que no hicieron y han acumulado más de un año extra de educación.

En definitiva, los antecedentes teóricos y la evidencia empírica para Uruguay y otros países indican que la promoción de la asistencia temprana a educación inicial parece una política efectiva para prevenir la exclusión posterior en el sistema educativo.<sup>18</sup> En principio, la asistencia al preescolar aumenta las capacidades cognitivas y no cognitivas de los niños y previene la repetición posterior en el ciclo primario. Dado que la repetición aumenta los incentivos a abandonar los estudios, la asistencia a preescolar también actúa previniendo la desvinculación del sistema educativo. Finalmente, la inversión en edades tempranas tendría altos retornos (o sería menos costosa), debido a los efectos multiplicadores de la inversión en educación a lo largo del tiempo.

En suma, la sistematización de investigaciones referidas a los efectos de la educación inicial sobre el rendimiento escolar en Uruguay apunta el efecto positivo de la asistencia a la educación inicial a los 3, 4 y 5 años sobre la repetición en el ciclo primario. Cuanto más temprana es la incorporación a la educación inicial, más marcado es dicho efecto. De la misma forma, la evidencia aquí presentada es categórica respecto al efecto de la asistencia a la educación inicial a los 3 y 4 años en las habilidades cognitivas de los niños. Estos hallazgos que documentan el impacto positivo de la educación inicial deben ser leídos a la luz de estudios adicionales que muestran que dicho impacto se debilita cuando la asistencia al ciclo inicial comienza a los 5 años.





## IV. Oferta y cobertura de la educación inicial en Uruguay

### 1. La oferta de educación en la primera infancia e inicial

Como se vio, en Uruguay la educación en la primera infancia está dirigida a niños de 0 a 3 años, mientras que la educación inicial se dirige a niños de 3 a 5 años y es obligatoria para los de 4 y 5 años de edad.

La oferta educativa para los niños de 0 a 5 años puede sintetizarse en las siguientes categorías (MEC, 2011):

- a. Centros administrados o supervisados por el Consejo de Educación Inicial y Primaria (CEIP-ANEP)
  - Clases de educación inicial en establecimientos de educación primaria públicos o privados: se trata de escuelas y colegios que cuentan con clases jardineras del propio establecimiento que atienden a niños de 4 y 5 años de edad.
  - Jardines de infantes públicos del CEIP y jardines privados autónomos, asociados a algún colegio que brinda educación primaria.
- b. Centros de educación infantil privados  
Deben estar inscritos en el Registro Nacional de Centros de Educación Infantil Privados (regulados por el MEC). Estas instituciones no ofrecen educación primaria y los niños deben asistir al menos doce horas semanales.
- c. Centros del Plan de Atención a la Infancia y la Familia (Plan CAIF)  
Centros de gestión privada y financiamiento público que no ofrecen educación primaria y forman parte de una red financiada y supervisada por el Plan CAIF, del INAU. En esta situación se encuentran los llamados Centros de Atención a la Infancia y la Familia (CAIF) de jornada completa o educación inicial, que atienden fundamentalmente a niños de 3 y 4 años, los centros CAIF diurnos y los llamados CAIF de modalidad semanal o estimulación oportuna, que atienden fundamentalmente a niños de 0 a 2 años, pero donde los niños asisten menos de 12 horas semanales y normalmente se les brinda atención familiar domiciliaria (algunas horas un día por semana).

El Plan CAIF tiene carácter mixto por cuanto es una alianza entre diversas instituciones públicas y privadas. Entre las instituciones públicas nacionales hay que mencionar el INAU, el Instituto Nacional de Alimentación (INDA), el Ministerio de Salud Pública (MSP), la ANEP, el MEC y representantes del Congreso Nacional de Intendentes. Entre las instituciones oficiales departamentales se encuentran las intendencias municipales y las representaciones departamentales de INAU, ANEP y MSP. Por su parte, la sociedad civil organizada participa a través de cinco delegados nacionales —elegidos por las asociaciones civiles integrantes del Plan— y de delegados departamentales.

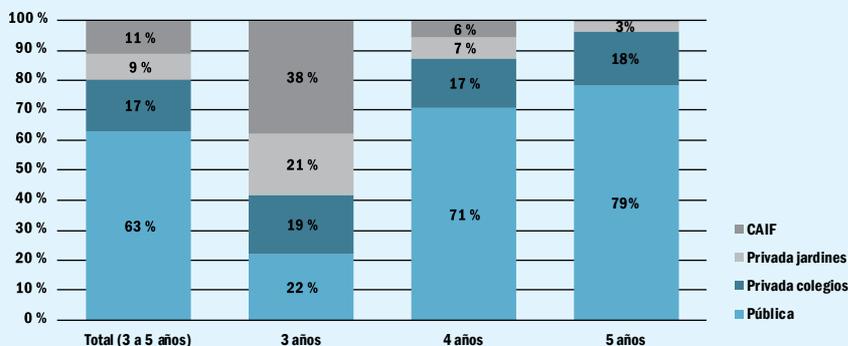
El Plan comenzó a funcionar en 1988 a través de un convenio con UNICEF y actualmente se encuentra en la órbita del INAU. El Plan tiene como objetivo la atención a la primera infancia de los sectores más vulnerables de la sociedad. Esa atención incluye educación inicial, nutrición, estimulación psicomotriz y cierto nivel de cobertura en salud. A través de un convenio entre el INAU y cada asociación civil, el Estado transfiere los recursos económicos y la asociación civil se responsabiliza de proveer el servicio en un CAIF.

El gráfico 1 resume la participación de cada tipo de oferta en la matrícula de las edades objetivo de este estudio (3 a 5 años), para el año 2010.<sup>19</sup> Cada tipo de oferta atiende distintos perfiles de la población (véanse los gráficos 2 a 4 del Anexo A) y, por lo tanto, las participaciones de cada una varían considerablemente según la edad. En el nivel de 3 años la participación de la oferta de financiamiento privado alcanza la cota más alta, que llega al 40 % de la matrícula. Esta a su vez se reparte en mitades entre la oferta vinculada a colegios y la oferta de atención en jardines privados. Le siguen los centros CAIF, con una participación del 38 %, y finalmente el sector público en la órbita de ANEP, que cubre un 22 % de la matrícula de esa edad. En definitiva, en el nivel de 3 años la oferta gratuita (de financiamiento público) alcanza a un 60 % de la matrícula, con una participación preponderante de los centros CAIF (véase también el cuadro 1 del Anexo A).

En los niveles de 4 y 5 años la situación es radicalmente diferente: la participación de la oferta de financiamiento público alcanza el 77 % y el 79 % de la matrícula respectivamente, y en su gran mayoría correspon-

19 Último año en el que la matrícula se encuentra disponible por edad y tipo de oferta.

Gráfico 1.  
Participación de cada tipo de oferta en la matrícula de las edades de 3 a 5 años. Año 2010



Fuente: Observatorio de la Educación, ANEP; Anuario Estadístico, MEC.

de a ANEP; la participación de CAIF es de solamente de 6% en 4 años y prácticamente nula en el nivel de 5 años. Por su parte, la oferta privada alcanza el 24% y el 21% en 4 y 5 años respectivamente, en su gran mayoría vinculada a colegios privados.

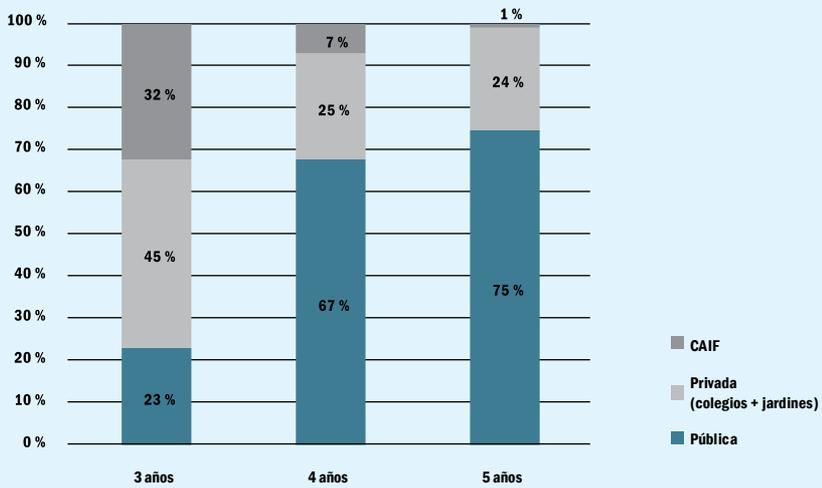
Para 2011 y 2012 es posible estimar la participación de cada tipo de oferta en la asistencia a través de la información de la Encuesta Continua de Hogares (ECH), si bien en este caso no es posible distinguir entre los tipos de oferta privada (colegios o jardines). Los datos de asistencia de la ECH 2011 y 2012 confirman a grandes rasgos la participación de cada tipo de oferta que surge de los datos de matrícula para 2010, con leves cambios en la estructura<sup>20</sup> (véanse el gráfico 2 y el cuadro 2 del Anexo C).

Atendiendo en forma específica a la oferta de ANEP en educación inicial, se encuentra que esta se desarrolla en escuelas que tienen clases de 3, 4 y/o 5 años y en jardines de infantes, entre los que se distinguen:

- *Jardines de infantes comunes.* Son jardines con grupos de 3, 4 y 5 años que funcionan 20 horas semanales.
- *Jardines de tiempo completo.* Son aquellos a los que asisten niños de 3, 4 y 5 años en un régimen de 40 horas semanales. Ubicados en

20 Cabe notar que no puede atribuirse un cambio de estructura con base en la comparación de los datos de la ECH y los de matrícula elaborados por la ANEP y el MEC, ya que provienen de fuentes distintas.

Gráfico 2.  
Participación de cada tipo de oferta en la asistencia de las edades de 3 a 5 años. Año 2012



Fuente: Elaborado con información de la ECH 2012, INE.

barrios de contexto crítico, en ellos se brinda a los niños desayuno, almuerzo y merienda.

- *Jardines de infantes de ciclo inicial (JICI)*. Asisten niños de 4 a 7 años inclusive, que en tercer año escolar pasan a las escuelas de ANEP.
- *Jardines de infantes rurales*. Ubicados en su mayoría en zonas rurales, son jardines cuya metodología de trabajo incluye la huerta y el énfasis en la ecología y cuidado ambiental
- *Guarderías o centros de educación para la primera infancia (CEPI)*.

El cuadro 1 resume la estructura de la oferta pública en la órbita de ANEP en educación inicial. Puede observarse que los jardines de infantes cubren un porcentaje importante de la matrícula, que alcanza a 41 % en 2011 y se ubica mayoritariamente en los jardines comunes (32 %). Las escuelas urbanas con educación inicial cubren a poco más de la mitad de la matrícula en este nivel (53 %), mientras que un 5 % de la matrícula se ubica en 959 centros de la modalidad rural.

La modalidad de tiempo completo cubre aproximadamente un 14 % de la matrícula de inicial: 8 % se ubica en escuelas de tiempo completo y el resto (6 %) en jardines de tiempo completo. Por otra parte, las escuelas

Cuadro 1.  
Escuelas y matrícula de educación inicial en la órbita del CEIP-ANEP. 2011

Categoría de escuela	Cantidad de centros (1)	Total		3 años (2)		4 años		5 años		Familiarístico	
		Alumnos	%	Alumnos	%	Alumnos	%	Alumnos	%	Alumnos	%
Jardines	189	32.844	41	7.101	100	13.691	42	12.052	35	0	0
Jardín común	139	25.291	32	5.320	75	10.606	32	9.436	27	0	0
Jardín tiempo completo	33	4.767	6	1.089	15	1.985	6	1.645	5	0	0
JICI	14	2.542	3	614	9	1.022	3	906	3	0	0
Guarderías	3	244	0	78	1	78	0	65	0	0	0
Escuelas urbanas con educación inicial	787	42.750	53	0	0	17.709	54	20.954	61	4.087	74
Urbana común	322	16.636	21	0	0	6.670	20	8.112	23	1.854	34
Aprender	224	13.736	17	0	0	5.903	18	6.531	19	1.302	24
Tiempo completo	134	6.159	8	0	0	2.535	8	2.987	9	637	12
Práctica	107	6.219	8	0	0	2.601	8	3.324	10	294	5
Rural	959	4.375	5	0	0	1.414	4	1.549	4	1.412	26
Total	1.935	79.969	100	7.101	100	32.814	100	34.555	100	5.499	100

1. Centros que declaran al menos un niño en educación inicial.

2. Incluye 71 niños de 2 años en jardines comunes.

Fuente: Monitor Educativo, ANEP.

urbanas comunes cubren cerca de un quinto de la matrícula, y las escuelas Aprender, que atienden a niños de contextos socioculturales desfavorables, cubren un 17 % de la matrícula de inicial.

Cabe destacar que la atención a niños de 3 años se localiza en su totalidad en los jardines de infantes, en su gran mayoría (75 %) en jardines comunes. No obstante, en los niveles de 4 y 5 años la cobertura en jardines es muy significativa: alcanza al 42 % de los niños de 4 años y al 35 % de los de 5 años. En todos los casos el jardín común es la modalidad que concentra el porcentaje más alto de matrícula en términos relativos al resto de las modalidades, incluyendo escuelas (véase el cuadro 1).

Finalmente, existe una modalidad denominada *familiarístico* que atiende en forma conjunta a niños de varias edades dentro de educación inicial. Dicha modalidad está muy presente en el medio rural, donde cubre a un tercio de los niños. No obstante, también tiene presencia en el me-

dio urbano: le corresponde casi 10 % de la atención en escuelas urbanas, y tres cuartas partes del total de niños atendidos bajo esta modalidad se ubican en escuelas urbanas.

La oferta de educación inicial en jardines se distingue de la de las escuelas principalmente porque los jardines únicamente brindan educación inicial (a excepción de los JICI, que atienden también a niños de primer y segundo año de primaria), mientras que en las escuelas los grupos de educación inicial conviven con los de educación primaria.<sup>21</sup> Así, el tamaño promedio de los jardines es de unos 174 niños por centro (siete grupos, en promedio), mientras que en las escuelas urbanas el tamaño promedio en inicial es de 54 niños por centro (dos grupos, en promedio).

## **2. Tendencias de la matrícula y tasas netas de asistencia a educación inicial**

La matrícula de educación inicial dependiente de ANEP se expandió fuertemente a desde mediados de los noventa, a partir de la reforma que buscó alcanzar la cobertura universal en las edades de 4 y 5 años, que implicó un considerable aumento de la oferta pública. Mientras que a inicios de los noventa la matrícula preescolar pública en la órbita de ANEP alcanzaba a unos 48 mil alumnos, en 2001 llegó a cubrir a unos 87 mil. A partir de entonces tendió a descender moderadamente, y en 2012 se ubicó en unos 80 mil alumnos (véase el cuadro 2 del Anexo A). Este descenso de la matrícula pública en educación inicial durante la última década estuvo vinculado fundamentalmente a la caída de la población en las edades de asistir a ese nivel, junto con un aumento de la demanda hacia el sector privado.

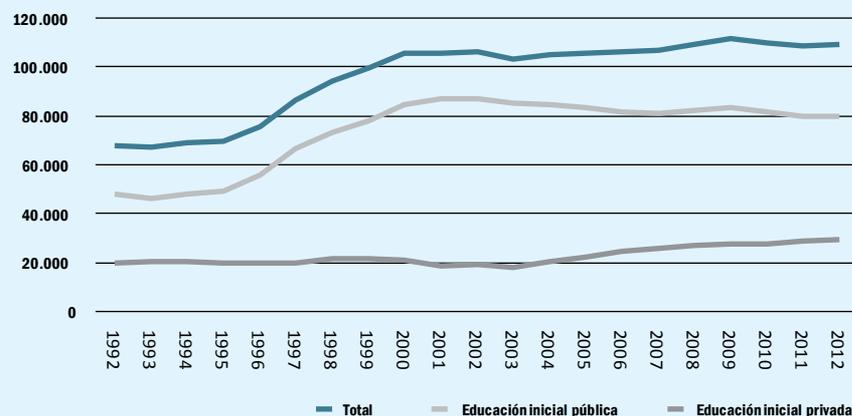
La expansión de la matrícula en educación inicial de la segunda mitad de los noventa e inicios de los 2000 obedeció enteramente al incremento de la cobertura pública: la matrícula privada se mantuvo relativamente constante en ese período. En contraste, la matrícula privada de educación inicial bajo la supervisión de ANEP (vinculada a colegios privados) creció significativamente (44 %) entre 2005 y 2012 —en un contexto de ciclo económico expansivo—, y actualmente se ubica en casi 30 mil alumnos

---

21 Si bien en varias escuelas los grupos de inicial tienen una infraestructura separada de la primaria.

Gráfico 3.

Evolución de la matrícula de educación inicial en la órbita del CEIP-ANEP, según forma de administración



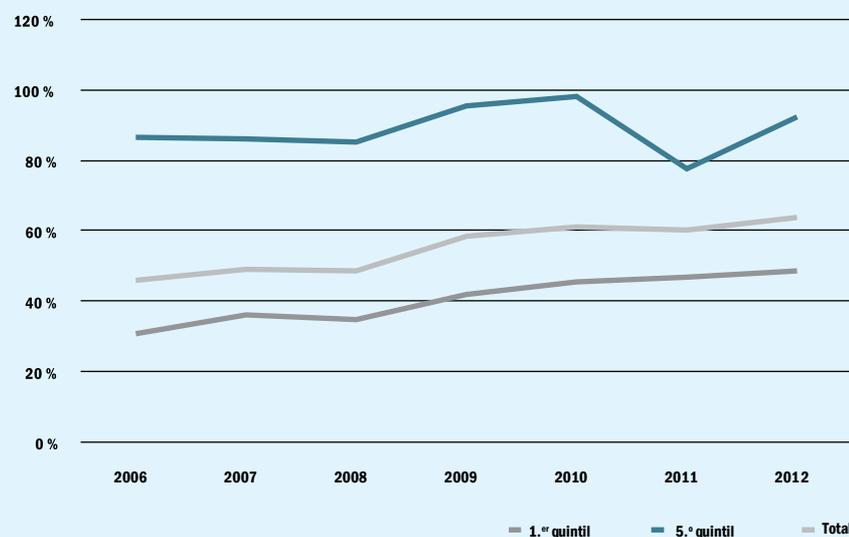
Fuente: ANEP, Observatorio de la Educación.

(véase el gráfico 3), mientras que la matrícula en educación inicial en la órbita de ANEP (en centros públicos y privados) alcanza a unos 109 mil alumnos.

Como fue señalado, además de la cobertura en la órbita de ANEP, buena parte de la cobertura de educación inicial y cuidados en la primera infancia se provee a través de los centros CAIF. Entre 2010 y 2011, el número de niños de 0 a 5 años atendidos por los centros CAIF ascendió a cerca de 44 mil (véase el cuadro 5 del Anexo A). Los niños de 3 a 5 años atendidos serían unos 14 mil, de los cuales la mayoría corresponde al nivel de 3 años. Finalmente, la cobertura de atención en jardines privados bajo la supervisión del MEC alcanzó en 2011 a 20 mil niños de 0 a 5 años, de los cuales 10 mil corresponden a las edades de 3 a 5 años.

Los importantes esfuerzos de expansión de la cobertura iniciados a mediados de los noventa han significado el alcance de la universalidad de la cobertura en el nivel de 5 años: la tasa neta de asistencia alcanzó al 98 % en 2012. En el nivel de 4 años ha habido significativos avances, no obstante lo cual persiste una brecha de cobertura. En 2012, la tasa neta de asistencia para esa edad se ubicó en 89 %. Finalmente, en el nivel de 3 años la tasa neta de asistencia es significativamente inferior: 64 % en 2012. Se destaca no obstante un crecimiento muy significativo de la tasa de cobertura en esta edad en los últimos seis años, en los que pasó de

Gráfico 4.  
Tasa neta de asistencia en 3 años, según quintil de ingreso per cápita del hogar



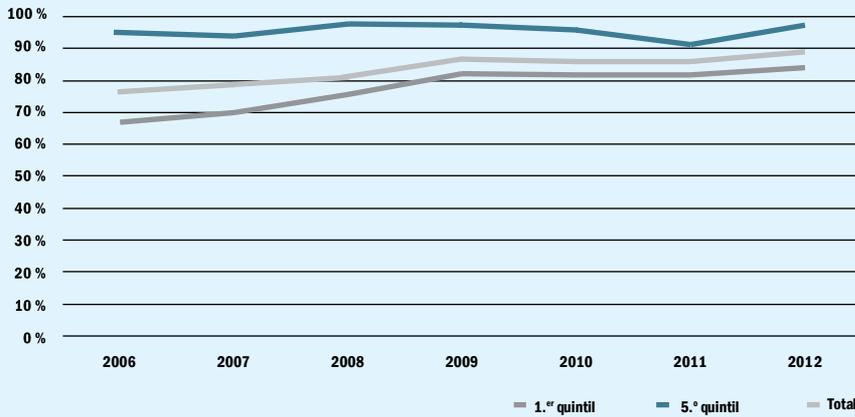
Fuente: Elaborado con información de la ECH 2012, INE.

46 % a 64 %, impulsado por el crecimiento de la cobertura pública (fundamentalmente CAIF) y privada.

La tasa neta de asistencia a educación inicial difiere según la ubicación de los hogares en la distribución del ingreso per cápita, si bien las brechas de asistencia entre los extremos de la distribución han disminuido en los últimos años. La brecha más notoria ocurre en el nivel de 3 años: en la actualidad el 93 % de los niños de los hogares del quintil de ingresos más rico asisten a educación inicial a los 3 años, frente a solamente el 49 % de los niños de esa edad provenientes de hogares del quintil de menores ingresos (véase el gráfico 4). No obstante, la brecha de asistencia en el nivel 3 ha disminuido en los últimos años, debido al sustancial incremento de la tasa de cobertura de niños provenientes de los tres primeros quintiles de la distribución del ingreso de los hogares (véase el cuadro 3 del Anexo C).

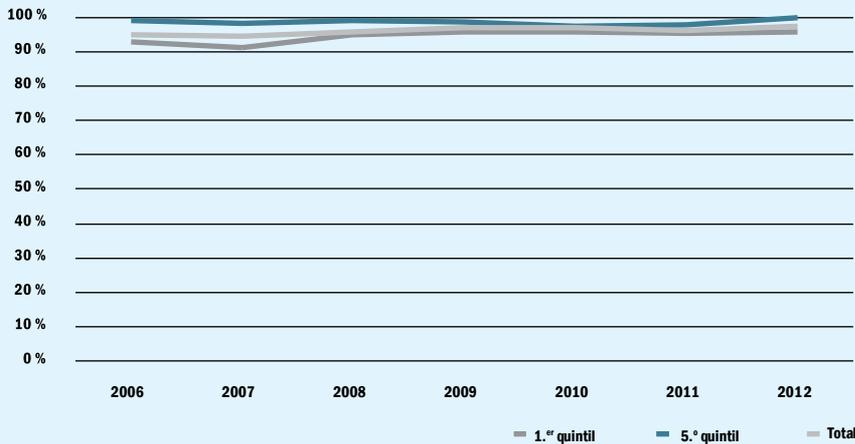
En el nivel de 4 años la brecha de la tasa de asistencia entre los extremos de la distribución del ingreso también ha disminuido notoriamente en los últimos seis años. Entre 2006 y 2012 la tasa neta de asistencia en 4 años pasó de 67 % a 84 % en el primer quintil. El desafío pendiente para

Gráfico 5.  
Tasa neta de asistencia en 4 años, según quintil de ingreso per cápita del hogar



Fuente: Elaborado con información de la ECH 2012, INE.

Gráfico 6.  
Tasa neta de asistencia en 5 años, según quintil de ingreso per cápita del hogar



Fuente: Elaborado con información de la ECH 2012, INE.

alcanzar la cobertura universal es la inclusión de niños fundamentalmente de los primeros dos quintiles de la distribución del ingreso, donde las tasas de asistencia en 4 años alcanzan actualmente a 84% y 89%, respectivamente. En el nivel de 5 años la tasa de asistencia es prácticamente universal a lo largo de toda la distribución del ingreso (cuadro 3 del Anexo C).

Por regiones, los departamentos que han logrado una tasa de asistencia mayor que el promedio en el nivel de 3 años son Montevideo, Colonia, Flores, Florida, Paysandú y Treinta y Tres. En tanto, los mayores déficits se encuentran en San José, Artigas y Rivera. Mientras que en el interior (excepto Canelones) la cobertura gratuita de financiamiento público (ANEP y CAIF) es mayoritaria en esta edad, en Montevideo es mayoritario el sector privado, que cubre aproximadamente al 60 % de la población asistente de 3 años. En el nivel de 4 años los departamentos que presentan los mayores déficits de cobertura son Cerro Largo, Durazno, San José y Tacuarembó.





# V. El ausentismo en la educación inicial en Uruguay

## 1. Antecedentes de investigación

Un estudio realizado en el 2007 por el Departamento de Investigación Educativa de la ANEP (ANEP-CODICEN, 2007), partiendo de reconocer los avances en materia de cobertura en educación inicial, alerta sobre la existencia de un problema serio y persistente en la asiduidad de la asistencia a clase de los niños de 4 y 5 años.

Caracteriza las situaciones de *asistencia insuficiente* y *abandono intermitente* y concluye que “las tasas registradas entre los alumnos de educación inicial que concurren a la educación pública común más que triplican las halladas para cualquiera de los grados 1.º a 6.º”, especialmente en los contextos más desfavorables.

La inasistencia a clases presenta una estructura progresivamente descendente por grado hasta alcanzar su nivel más bajo en sexto año. Sin embargo, el “escalón” entre la educación inicial y la común es marcadamente más pronunciado que el que se registra entre cualquiera de los demás grados escolares. [...] Si bien los factores asociados a la edad podrían estar explicando parte de estos resultados, las notables diferencias encontradas entre alumnos del nivel 5 años y el primer grado de educación común exigen considerar otros elementos. (ANEP-CODICEN, 2007: 3-4)

Este estudio evidencia también que la inasistencia tiende a aumentar a medida que avanza el año escolar, y que este desgranamiento es mayor entre los niños pertenecientes a los hogares con menores ingresos. Asimismo, muestra una tendencia a la disminución de los niños con asistencia insuficiente en los tres años previos al estudio, pero un incremento en el número de jornadas escolares perdidas por los ausentistas.

Para responder a la pregunta sobre las razones por las que faltan a clase los preescolares, pueden aportar pistas tres estudios, realizados en 2003, 2007 y 2012: el primero de ellos combinó instrumentos de relevamiento cuantitativos y cualitativos, el segundo operó con los datos del

Monitor Educativo, y el tercero se realizó a partir de *focus groups* y entrevistas en profundidad.

El primer trabajo, realizado por el IPES (UCU) y dirigido por Ruben Kaztman, apuntó a la comprensión de los factores que inciden en la inasistencia y en el abandono preescolar entre los niños urbanos de 4 y 5 años. El estudio se realizó a partir de entrevistas a familias y autoridades de una muestra de 20 escuelas de todo el país. En palabras de los autores:

La información obtenida permitió identificar una gama muy variada de factores que influyen sobre la deserción y sobre la mayor o menor regularidad de la asistencia. También permitió hacer un contraste entre las múltiples funciones que cumple la educación inicial para los niños y sus familias. (Kaztman 2003: 5)

El estudio parte de constatar los avances en materia de cobertura de la educación inicial y plantea como desafío central la creación de condiciones que favorezcan la demanda efectiva de los servicios que ofrece el sistema, la retención de los que ingresan y la promoción de la asistencia regular mínima necesaria para garantizar un aprovechamiento adecuado de sus prestaciones.

Al definir las orientaciones generales para el análisis de las causas de las inasistencias, identifica como aspectos a profundizar el *efecto cultural*, relacionado con la resistencia a transferir funciones de cuidado y educación de la familia a la escuela a edades tan tempranas; el *efecto hábitos*, vinculado con la precariedad de algunos hogares para generar las condiciones necesarias para cumplir con su tarea educadora, que complementa a la del centro educativo, y las expectativas familiares respecto a la relevancia que otorgan a la educación inicial en el proceso formativo de sus hijos. Asimismo, destaca el factor *relación familia-escuela*, indicando que la “interrupción de la asistencia puede estar ligada a la dificultad que encuentran algunos padres para establecer un diálogo con las autoridades escolares, para formular reclamos y para encontrar soluciones, conjuntamente con maestros y directores, a los problemas que enfrenta el niño en la escuela” (Kaztman et al., 2003: 17-18).

A partir del relevamiento realizado se identifican diversos factores que inciden en la inasistencia escolar desde la perspectiva de los actores que integran el centro educativo.

La mirada de la escuela advierte múltiples causas. Algunas de ellas se relacionan con *factores estructurales y contextuales*:

- La inestabilidad residencial de las familias.
- La precariedad laboral.
- Las características del núcleo familiar (inestabilidad, monoparentalidad).
- El medio ambiente y la salud de los niños.
- Los hábitos y expectativas familiares, su valoración de la educación inicial.
- Las exigencias de la sobrevivencia cotidiana.
- Los comportamientos anómicos, el desorden, la violencia. Los problemas de inseguridad.

Otros tienen que ver con *factores institucionales*: las características de los centros educativos o las políticas implementadas por ellos. Entre otros:

- La no obligatoriedad de la asistencia para los niños de 4 años. La no repetición por rendimiento insatisfactorio. La dificultad para aplicar los controles de asistencia como requisito para el cobro de Asignaciones Familiares.
- El turno en la educación inicial. Se identifican mayores dificultades para la asiduidad en el turno de la mañana que en el de la tarde. La asistencia es mejor en las escuelas de tiempo completo que en las comunes.
- La amplitud de funciones del centro escolar. Se percibe que este aspecto tiene una doble cara. La provisión de servicios de alimentación, protección y cuidado responde a necesidades reales, pero también puede ir en desmedro de la función educativa.
- La especialización en educación inicial es vista como una fortaleza, pero ante la escasez de recursos las directoras y maestras tienden a priorizar la atención al ciclo escolar.
- Los recursos humanos y el equipamiento a disposición en los centros educativos (inestabilidad en el equipo de maestros, falta de auxiliares y de equipos interdisciplinarios).
- Liderazgo y capacidad de movilizar recursos externos.
- Compromiso e involucramiento personal.

El análisis de estas miradas reafirma como clave el logro de una adecuada relación entre la escuela y las familias. Se percibe un ensanchamiento de las brechas culturales y comunicativas entre los dos actores más importantes del hecho educativo. Esta situación es más notoria en Montevideo que en el interior.

Las familias mencionan también factores de diversa naturaleza. Los autores del estudio las ordenan clasificándolas en tres grandes grupos: causas *forzosas* (enfermedades-carencias), causas derivadas del vínculo entre actores, y expectativas de los padres respecto a la escuela.

Dentro de las primeras aparecieron:

- Problemas de salud (es la más mencionada).
- Inestabilidad residencial.
- Resistencias de los niños a asistir (y debilidad de los familiares, agregan los autores).
- Percepción de violencia en el centro escolar o su entorno y temor de exponer a los hijos.
- Percepción sobre la importancia de la educación inicial. Ambivalencias en la valoración.

Entre los factores que se relacionan con el funcionamiento institucional surgieron:

- La atención despersonalizada.
- La falta de orden.
- Las carencias de infraestructura y equipamiento.
- Las expectativas no cumplidas (reclamos sobre el nivel educativo).

Las dificultades para el diálogo escuela-familia se reafirman como un factor relevante también desde la mirada de los padres.

El estudio ya citado del Departamento de Investigación y Estadística Educativa de la ANEP, realizado en el 2007, se basa en los datos aportados por el Monitor Educativo y apunta a dimensionar y caracterizar el problema (ANEP-CODICEN, 2007: 4). Para el elevado ausentismo constatado en los grupos de alumnos de 4 y 5 años por recientes investigaciones menciona diversas razones.

Del lado de la oferta surgieron las siguientes:

- La disponibilidad de turnos.
- El tamaño de los grupos.
- La no obligatoriedad de la educación inicial.

Del lado de la demanda se señaló:

- Las altas tasas de movilidad residencial.
- Los efectos combinados de aspectos culturales tales como las actitudes de las familias respecto a la escolarización temprana.
- La ausencia o fragilidad de hábitos que implican el cumplimiento de horarios, la preparación de elementos de vestuario, higiene personal y aprestamiento de útiles escolares.

El estudio más reciente (2012), realizado por Equipos Mori como insumo para la campaña Cero Falta de UNICEF, tuvo como propósito indagar en las percepciones, actitudes y valoraciones respecto a la asistencia escolar de familias de niños de entre 3 y 8 años que asisten a centros educativos públicos en contextos de alta vulnerabilidad, así como aportar elementos que contribuyan al diseño de estrategias y políticas que permitan reducir la inasistencia. Se basó en la realización de *focus groups* y entrevistas en profundidad a madres de niños que asisten a escuelas públicas urbanas, a educación preescolar y primer y segundo año escolar.

El estudio destaca como aspecto relevante para la consideración del tema, en primer lugar, la percepción de las madres consultadas respecto al rol materno.

El rol de madre parece ser el centro de la vida de la mayor parte de las mujeres participantes en el estudio, quienes no hacen referencia en sus discursos ni a la vida de pareja, relaciones sociales o a la eventual gratificación de la inserción laboral [...] En este sentido se puede observar una vivencia de la maternidad cercana a la propiedad. Los niños y niñas son percibidos como “objetos” más que como sujetos de derechos por sus madres; en ese sentido las decisiones son tomadas por ellas mismas en todos los aspectos relativos a la crianza, considerándose que son quienes tienen las potestades y los crite-

rios más adecuados para tomar estas decisiones, entre ellas las de la asistencia de los hijos a la escuela. (Equipos Mori, 2012: 11)

Se observa un corte de este sentido de pertenencia y protección a partir de los 9 o 10 años de edad, cuando las madres comienzan a darles a sus hijos mayor autonomía, que se incrementa en la adolescencia temprana, a los 12 o 13 años.

Una segunda dimensión planteada es la valoración que estas madres tienen de la educación en los distintos niveles. Más allá de un discurso inicial afirmativo sobre el valor de la educación y sobre la responsabilidad que como madres les cabe en el apoyo a la inserción de sus hijos en un centro educativo, al profundizar en el tema se detecta una baja valoración de la educación, ya sea como valor en sí misma o como canal de movilidad social.

Según el informe:

[...] se evidencia la contradicción en los discursos: por un lado la educación es necesaria para una mínima integración social y laboral. Por otro lado los niveles educativos a los que este segmento de población puede aspirar a alcanzar no les aseguran una mejor situación socioeconómica, por lo que el valor de la educación se pone en cuestión. (Equipos Mori, 2012: 16)

La importancia de la asistencia de los niños a la educación primaria está internalizada y no se cuestiona, pero no ocurre lo mismo con la educación inicial desde los 4 años. Se mencionan varias explicaciones posibles: la centralidad del rol maternal y la percepción de que a esa edad están mejor con su madre, la reciente incorporación de este nivel como obligatorio, la no inserción laboral de un sector de las madres.

Respecto a los otros niveles educativos, se aceptan la importancia y la obligatoriedad de la enseñanza primaria, aunque hay diversas opiniones respecto a la conveniencia de enviar a los hijos a escuelas de tiempo completo. Con respecto a la enseñanza media, tienen bajas expectativas respecto a que sus hijos puedan culminarla y la valoración es débil, más allá de asumir que hoy día “para cualquier trabajo te piden liceo”. A su vez, llama la atención que la educación superior o terciaria no haya surgido prácticamente en ninguno de los grupos, ni siquiera como anhelo o sueño para el futuro de los hijos.

Respecto a las causas declaradas de inasistencia a la educación inicial, la más ampliamente mencionada es la salud. “Solo faltan en caso de enfermedad”, se reitera. Es una explicación que, por otra parte, las madres asumen sin culpa, pues “el mandato de velar por la salud aparece como más fuerte” (Equipos Mori, 2012: 24).

De todos modos, es una respuesta que requiere un análisis más atento y el estudio lo destaca. Por un lado, la decisión de si el niño está o no en condiciones de ir a la escuela suele ser manejada en forma discrecional por las madres. Por otro, se identifican varios factores multiplicadores de la ausencia por este motivo: la enfermedad de algún hermano que impide a la madre salir para llevarlo o la enfermedad de la propia madre. Esto incide especialmente en el caso de familias con poco acceso a redes o servicios de apoyo. También los criterios son más flexibles en el caso de madres que no trabajan.

El segundo motivo de inasistencia es el factor climático: el mal tiempo, el frío, la lluvia. Se relaciona con la prevención de la salud, con las condiciones ambientales, con la distancia al centro educativo. También aquí los criterios son muy discrecionales y más laxos en caso de madres que no tienen compromisos laborales.

El tercero se relaciona con aspectos vinculados a la organización familiar. Guarda relación con la composición familiar, con la existencia o no de otras figuras que puedan apoyar a la madre en sus tareas, con la debilidad de las redes sociales, con la visión sobre su rol y sus prioridades.

Otros factores identificados como causantes del ausentismo se relacionan con el centro educativo.

- La accesibilidad y el entorno, la distancia, la disponibilidad de transporte, la creciente inseguridad del entorno barrial. Entre los aspectos organizativos se reitera un sentimiento de preocupación por situaciones de violencia en el centro educativo. Se menciona un excesivo número de alumnos por clase.
- Hay opiniones variadas sobre la relación con las maestras. Respecto a la que actualmente educa a sus hijos expresan con frecuencia cercanía y reconocen que reciben apoyo.
- Con la dirección la relación suele ser más distante y crítica.
- Expresan preocupación por el ausentismo docente, que consideran frecuente.

- Problemas edilicios y de equipamiento también son mencionados, no como razón principal para el ausentismo, pero sí pueden operar como factor que disminuye la confianza y la motivación.

El estudio concluye destacando la multiplicidad de factores que inciden en el fenómeno y la interrelación y potenciación entre ellos. Consecuentemente, se plantean sugerencias respecto a acciones en diversos niveles como estrategia para enfrentar el problema.

También se alerta sobre la existencia de situaciones diversas que probablemente requieran también respuestas distintas. Existe un segmento con posibilidades de ingresar en un círculo virtuoso de superación y otro que sufre situaciones de exclusión más agudas. En el subgrupo mayoritario, “el nivel educativo es bajo, sin apoyo familiar cercano, con pocas expectativas de futuro y en situación de pobreza extrema”. Los niños que provienen de estas familias presentan los niveles de inasistencia más altos (Equipos Mori, 2012: 40).

## **2. El alcance global del problema de inasistencias en los niños de 3 a 5 años**

### **2.1. La discontinuidad en la tasa de asistencia insuficiente entre el nivel inicial y el primer año de educación primaria**

Como fue señalado, si bien la educación inicial ha alcanzado elevados niveles de cobertura (sobre todo en 4 y 5 años), las tasas de inasistencia a clases son particularmente elevadas. En los centros públicos en la órbita de ANEP, el indicador disponible que refleja más claramente esta problemática es la tasa de asistencia insuficiente. Esta refiere al porcentaje de alumnos que asistieron en el año más de 70 días pero menos de 140, calculado sobre la matrícula final.

En 2012, la tasa de asistencia insuficiente en los centros públicos en la órbita de ANEP alcanzó a 29 % entre los niños de 3 a 5 años. Si bien dicha tasa desciende moderadamente con la edad, registra niveles elevados en todos los casos, y en el nivel de 5 años alcanza a 27 %. Sin embargo, un año después (en primer año de educación primaria) la tasa de asistencia insuficiente cae abruptamente, para situarse en 9 %. En definitiva, la tasa de asistencia insuficiente en centros públicos en la órbita de ANEP solo

Cuadro 2.

Porcentaje de asistencia insuficiente en centros públicos en la órbita de ANEP, según grado y año

Año	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Total (3 a 5 años)	26,7	35,5	30,5	40,8	32,9	29,2
3 años	S/d	36,3	32,6	44,2	35,4	32,0
4 años	29,3	38,3	32,9	43,5	35,5	31,9
5 años	25,1	33,1	28,5	37,9	30,7	26,7
Primer año	8,7	12,0	10,3	15,0	10,8	9,2

Fuente: ANEP, Observatorio de la Educación.

desciende *moderadamente* con la edad a lo largo del nivel inicial, pero cae *abruptamente* en un año, luego del pasaje a primaria.

Esta notable discontinuidad en el pasaje de la educación inicial a la educación primaria es un elemento claro que indica la existencia de elementos intrínsecos al ciclo educativo (objetivos o subjetivos) por detrás de la asistencia efectiva a clases. En otras palabras, la discontinuidad en la asistencia efectiva entre 5 años (último de educación inicial) y primer año de primaria no puede ser explicada únicamente por causas objetivas que afectan de forma común a niños de 5 o 6 años, o que presumiblemente no varían de forma drástica de un año a otro entre 5 y 6 años. Deben existir causas asociadas al ciclo para que el tamaño de la discontinuidad pueda ser explicado. En términos de los factores que se señalaron en los capítulos anteriores, un elemento subjetivo que podría explicar la discontinuidad en la asistencia es la distinta valoración del ciclo inicial respecto al ciclo de primaria por las familias; mientras que un elemento objetivo podría estar dado por el establecimiento de reglas de juego diferentes en cada ciclo —por ejemplo la posibilidad de repetir en primaria, pero no en inicial—.

## 2.2. La tasa de inasistencia en niños de 3 a 5 años: un análisis a partir de datos de la ECH 2012

En el año 2012, la Encuesta Continua de Hogares del INE incorporó preguntas a los hogares con niños menores de 5 años que asisten a educación inicial. Con ellas se busca determinar tanto el porcentaje de inasistencias en esas edades como cuantificar algunas de sus causas a partir de las

respuestas de las familias. La disponibilidad de esta información permite medir el alcance del problema de las inasistencias para todos los niños asistentes a educación inicial, en los distintos tipos de oferta (pública, privada, CAIF). Asimismo, permite vincular el nivel y las causas mencionadas por las familias a las distintas características del hogar y del tipo de centro al que asisten los niños.

En lo que sigue se presentan los resultados del análisis de esta información. En primer lugar se analiza, con base en datos descriptivos, la tasa global de inasistencias y la distribución de sus causas según principales características (edad, tipos de centro, ubicación del hogar en la distribución del ingreso, región). En segundo lugar se analizan los factores asociados a la inasistencia a clases, a partir de modelos explicativos de la probabilidad de inasistencia.

Las preguntas incluidas en la Encuesta Continua de Hogares 2012 referidas a niños que asisten a educación inicial son:

- ¿Faltó algún día al centro educativo la semana pasada?
- ¿Por qué razón faltó al centro educativo la semana pasada?
  - Por vacaciones.
  - Faltó el/la maestro/a.
  - Mal tiempo.
  - Por enfermedad.
  - Otro.

Cabe destacar que, a los efectos de este trabajo, solo consideramos las inasistencias por motivos distintos a *vacaciones*. Este motivo está altamente ligado a las vacaciones regulares del sistema educativo (las inasistencias por vacaciones se concentran en enero, febrero, y parte de marzo, julio y diciembre) y no se trata de inasistencias en sentido estricto, es decir, faltas a clase cuando se debía haber concurrido. Por tanto, en todo el análisis, la tasa de inasistencia y el examen de sus causas referirán únicamente a las inasistencias *propia mente dichas*, es decir, las ocurridas por motivos distintos de las vacaciones. Por otra parte, nos referiremos siempre al universo de niños de 3 a 5 años, por ser el objeto de este estudio.

Los datos de la ECH confirman una tasa estimada de inasistencia a clase relativamente elevada entre los alumnos inscritos en educación inicial de 3 a 5 años de edad: para 2012 se estima que alcanza al 25 %. En otras

Cuadro 3.

Porcentaje de inasistencia en niños de 3 a 5 años inscritos en educación inicial, según quintil de ingreso per cápita del hogar. Año 2012

Quintil de ingresos	Porcentaje de inasistencia
1.º quintil	30,2
2.º quintil	24,5
3.º quintil	23,5
4.º quintil	21,2
5.º quintil	10,5
Total	25,2

Fuente: Elaborado con información de la ECH 2012, INE.

palabras, en cualquier momento del año, un 25 % de los niños de 3 a 5 años inscritos en educación inicial faltan a clase.

En segundo lugar, es importante destacar que dicho porcentaje decrece notoriamente a medida que se avanza en la distribución del ingreso per cápita de los hogares. La tasa de inasistencia alcanza al 30 % de los niños de 3 a 5 años de los hogares del quintil de menores ingresos, frente a tan solo el 10 % de los niños del quintil más rico. Esta notoria diferencia de asistencia según la ubicación en la distribución del ingreso tampoco puede ser explicada por causas relativamente comunes a la generalidad de los niños (enfermedad o mal tiempo), sino fundamentalmente por la existencia de factores asociados al bienestar económico y al capital educativo y cultural del hogar y su entorno. Dichos factores pueden ser tanto subjetivos (por ejemplo, diferencias en la valoración de la educación según el capital educativo y cultural con que se cuenta) como objetivos (por ejemplo, cercanía del centro educativo o disponibilidad de locomoción).

En tercer lugar, al considerar a la totalidad de los niños que asisten a educación inicial se observa que la tasa de inasistencia varía significativamente más según la ubicación en la distribución del ingreso que según la edad. La tasa de inasistencia no varía prácticamente con la edad entre los niños de educación inicial: siempre se ubica en el entorno del 25 %. Este dato debe no obstante relativizarse por el hecho de que a los 3 años solamente una selección de niños está inscrita en el sistema educativo. Sin embargo, si se compara la tasa de inasistencia entre niños de hogares del

Cuadro 4.  
Porcentaje de inasistencia, según quintil de ingreso per cápita del hogar y edad. Año 2012

Edad/Quintil de ingresos	1.º quintil	2.º quintil	3.º quintil	4.º quintil	5.º quintil	Total
3 años	28,7	26,6	25,4	18,9	9,2	24,3
4 años	31,2	20,7	22,8	23,8	13,4	25,4
5 años	30,1	26,3	22,7	20,8	9,5	25,6
3 a 5 años	30,2	24,5	23,5	21,2	10,5	25,2

Fuente: Elaborado con información de la ECH 2012, INE.

Cuadro 5.  
Porcentaje de inasistencia, según tipo de centro. Año 2012

Tipo de centro	Porcentaje de inasistencia
Centros públicos	28,1
Centros privados	17,8
CAIF	29,4
Total	25,2

Fuente: Elaborado con información de la ECH 2012, INE.

mismo quintil de la distribución del ingreso, la tasa de inasistencia no presenta un comportamiento sistemático según la edad (véase el cuadro 4).

El tamaño de las diferencias por quintil de ingresos respecto a las observadas por edad sugiere que los factores asociados al entorno son más importantes para explicar las inasistencias que los factores inherentes a la edad de asistir a inicial (ejemplo de esto último sería la mayor propensión a enfermedades en las edades tempranas).

Al analizar la tasa de inasistencia según el tipo de centro al que concurren los niños, se observa que es significativamente superior entre los alumnos de centros públicos y CAIF que entre los que asisten al sector privado (cuadro 5). Si bien parte de esta diferencia está asociada a que el sector privado atiende mayormente a niños de hogares de los sectores medios y altos de la distribución del ingreso, persiste una diferencia a favor del sector privado cuando se compara la inasistencia de niños provenientes de hogares del mismo quintil de la distribución (véase el cuadro 8 del Anexo C). Ello puede ser indicativo tanto de diferencias inobservables entre las familias que optan por enviar a sus hijos al sector privado y público (por ejemplo, distinta valoración en cuanto a dispo-

sición a pagar por el servicio) como de diferencias en la oferta o en los servicios asociados a la oferta.

### 2.3. La respuesta de las familias: ¿por qué faltan los niños a clase?

La mayor causa de inasistencia a clase entre los niños de 3 a 5 años inscritos en educación inicial es por enfermedad, motivo que se aduce para el 53 % de los niños que faltaron. Le sigue en importancia el mal tiempo (21 %). En tanto, en el 7 % de los casos el motivo de la inasistencia es la falta del maestro. Finalmente, existe un 18 % que aduce *otros motivos*, sin especificar (cuadro 6). Si bien el motivo enfermedad es el de mayor importancia, es destacable que cerca de la mitad de las faltas se producen por otros motivos. Suponiendo que la causa *enfermedad* es relativamente estructural (no se puede bajar más de cierto punto), los otros motivos distintos de la enfermedad serían el foco de actuación de la política pública para reducir las inasistencias en el nivel inicial.

Teniendo en cuenta este aspecto, es destacable que el peso de los otros motivos (distintos a la enfermedad) decrezca notoriamente a medida que se avanza en la distribución del ingreso de los hogares. En niños de hogares de los quintiles medios y altos de la distribución del ingreso, los motivos distintos de la enfermedad explican cerca del 30 % de las inasistencias, mientras que en los niños de los dos quintiles de menores ingresos, este tipo de motivos explica algo más de la mitad de las inasistencias.

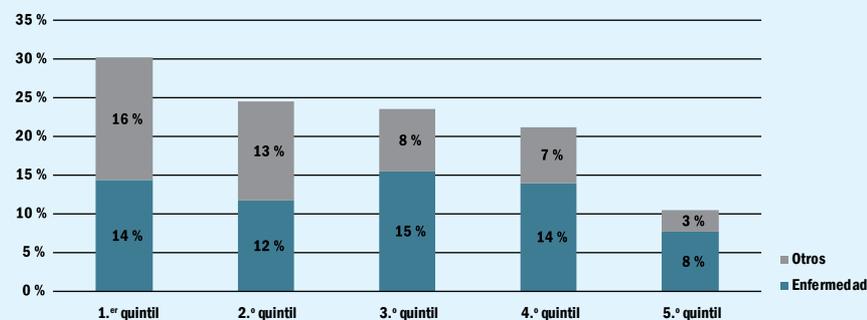
Cuadro 6.

Participación de las causas de inasistencia según quintil de ingreso per cápita del hogar. Año 2012

Quintil	Motivo				Total
	Faltó el maestro	Mal tiempo	Por enfermedad	Otro	
1.º quintil	9,2%	25,3%	47,4%	18,2%	100%
2.º quintil	9,8%	20,1%	47,7%	22,4%	100%
3.º quintil	1,8%	15,3%	65,8%	17,1%	100%
4.º quintil	2,7%	16,6%	65,8%	14,9%	100%
5.º quintil	0,0%	17,8%	72,7%	9,6%	100%
Total	7,2%	21,4%	53,0%	18,4%	100%

Fuente: Elaborado con información de la ECH 2012, INE.

Gráfico 7.  
Porcentaje de inasistencia, global y desagregado según enfermedad y otros motivos, por quintil de ingreso per cápita del hogar. Año 2012



Fuente: Elaborado con información de la ECH 2012, INE.

Si se toma en cuenta conjuntamente el porcentaje de inasistencias global y su distribución por causas según quintil de ingresos, se tiene que el 16 % de los niños de entre 3 y 5 años de hogares del quintil de menores ingresos inscritos en educación inicial faltan a clases por otros motivos distintos de la enfermedad; mientras que esa proporción es apenas 3 % entre los niños del quintil más rico (véanse el gráfico 7 y el cuadro 10 del Anexo C).

El gráfico permite observar que el porcentaje de inasistencias por otros motivos distintos de la enfermedad es el que varía más a lo largo de la distribución del ingreso: las causas por enfermedad muestran un patrón relativamente más estable a lo largo de la distribución, excepto en el quintil de mayores ingresos.

Entre los motivos distintos a la enfermedad, se destaca que la importancia del motivo *inasistencia del maestro* es mucho más alta entre los niños de hogares ubicados en los dos quintiles de menores ingresos (explica casi un 10 % de las inasistencias) y decrece abruptamente en los quintiles medios y altos de la distribución (alcanza a menos de 3 %) (cuadro 5). Asimismo, al analizar la distribución de las causas según el tipo de centro, puede observarse que la importancia del motivo *inasistencia del maestro* es sustancialmente mayor entre los alumnos de centros públicos en la órbita de ANEP que entre los de centros privados y CAIF (cuadro 7).

Cuando se analiza la distribución de las causas de inasistencia a clase según la edad, se observa que el peso de la causa *enfermedad* decrece

Cuadro 7.  
Causas de las inasistencias según tipo de centro. Año 2012

Tipo de centro	Motivo				
	Faltó el maestro	Mal tiempo	Por enfermedad	Otro	Total
Centros públicos	9,9%	24,3%	47,2%	18,5%	100%
Centros privados	1,0%	10,0%	70,2%	18,7%	100%
CAIF	3,7%	24,9%	54,2%	17,2%	100%
Total	7,2%	21,4%	53,0%	18,4%	100%

Fuente: Elaborado con información de la ECH 2012, INE.

Cuadro 8.  
Participación de las causas de inasistencia según edad. Año 2012

Edad	Motivo				
	Faltó el maestro	Mal tiempo	Por enfermedad	Otro	Total
3 años	2,9%	20,3%	58,6%	18,2%	100%
4 años	9,2%	19,7%	53,6%	17,5%	100%
5 años	8,2%	23,5%	49,1%	19,3%	100%
3 a 5 años	7,2%	21,4%	53,0%	18,4%	100%

Fuente: Elaborado con información de la ECH 2012, INE.

moderadamente con la edad. Dicha causa pasa del 58% de los motivos de inasistencia en 3 años al 49% en 5 años; como contracara, se observa un aumento del peso de la causa *inasistencia del maestro*, que pasa de representar un 3% en 3 años a un 8-9% en 4 y 5 años.

Teniendo en cuenta que el porcentaje global de inasistencias en 3, 4 y 5 años es muy similar, las diferencias en el peso de los motivos son indicativas de la frecuencia de cada uno. En otras palabras, la cantidad absoluta de faltas por motivo *inasistencia del maestro* es mayor en 4 y 5 años que en 3 años, y es mayor en centros públicos de ANEP que en centros CAIF. Pero, además, solamente considerando a los centros públicos de ANEP, es mayor en los dos quintiles de menores ingresos que en el resto de la distribución (véase el cuadro 11 del Anexo C).<sup>22</sup>

22 En los centros CAIF y privados la diferencia asociada a esta causa entre los extremos de la distribución no es tan marcada (véanse los cuadros 12 y 13 del Anexo C), si bien en estos casos hay que tener en cuenta que ambos tipos de centro atienden predominantemente a los perfiles extremos (los primeros dos quintiles CAIF y el cuarto y el quinto el sector privado).

Por su parte, las inasistencias por motivo de *mal tiempo* representan un quinto de las causas a nivel global, y es posible observar que tienen mayor peso en los niños de hogares ubicados en los dos quintiles de menores ingresos (donde alcanza al 20-25 % de las causas) que en los niños de hogares ubicados en los quintiles medios y altos de la distribución (entre 15 % y 18 %). En este caso, no hay prácticamente diferencias entre los niños que asisten a centros públicos de ANEP y centros CAIF (en ambos casos esta causa representa un 24-25 % de los motivos), y el porcentaje es sustancialmente menor entre los alumnos de centros privados (10 %).

Por otra parte, si se compara el peso del motivo *mal tiempo* entre los distintos tipos de centro a lo largo de la distribución del ingreso, puede observarse que, a igualdad de ubicación en la distribución del ingreso, la incidencia de este motivo es superior entre los niños que asisten a centros de financiamiento público (véanse los cuadros 11 a 13 del Anexo C). Ello podría sugerir diferencias en la facilidad de acceso a los centros educativos —por ejemplo, por una mayor cercanía o por la existencia de servicios de traslado—.

En definitiva, la importancia de las faltas por *mal tiempo* también decrece a medida que se avanza en la distribución del ingreso, pero parece ser relativamente importante sobre todo entre los niños de hogares de los dos quintiles de menores ingresos. Ello puede responder tanto a factores subjetivos como objetivos. Por ejemplo, una superior valoración de la educación inicial en hogares de mayor capital educativo conduciría a llevar al niño al centro educativo incluso con mal tiempo. Pero también puede estar reflejando factores objetivos vinculados al entorno; por ejemplo, mayores dificultades de traslado al centro por falta de locomoción o dificultades asociadas a precariedad de la vivienda que se agravan con el mal tiempo, entre otros. El hecho de que entre los niños asistentes al sector privado el motivo *mal tiempo* tenga menor incidencia (a igualdad de ubicación en la distribución del ingreso) podría reflejar, además de otros factores inobservables, la existencia de mayores facilidades para el traslado de los niños (disponibilidad de servicios de camionetas, por ejemplo).

Finalmente, existen otros motivos de inasistencia que no se especifican, los que representan globalmente un 18 %. El peso de estos motivos es relativamente similar según edad y según tipo de centro, pero también decrece a medida que se avanza en la distribución del ingreso, lo cual indica que están vinculados al entorno del hogar. Estos motivos también

generan diferencias entre niños de diferente procedencia, por lo cual sería deseable identificarlos para diseñar estrategias de intervención que permitan reducirlos.

En síntesis, del análisis descriptivo de las causas de inasistencia a clase que señalan las familias se identifican algunos espacios para la intervención de la política pública. Por un lado, si bien la causa por motivo *inasistencia del maestro* es la de menor frecuencia entre las identificadas, presenta un patrón bien diferenciado según la ubicación de los hogares en la distribución del ingreso y según el tipo de centro al que asiste el niño, aspecto que no se observa con tal nitidez en el resto de las causas. En definitiva, ello constituye una causa de inasistencia bien identificada del lado de la oferta, y concentrada en los centros públicos de los primeros quintiles de la distribución del ingreso. Por otra parte, la causa por motivo *mal tiempo* y su distribución, según la ubicación del hogar en la distribución del ingreso y entre centros de financiamiento público y privado, también parece indicar que hay margen para la intervención de la política; por ejemplo, facilitando el traslado a los centros educativos.

## 2.4. Los factores vinculados al hogar y tipo de oferta asociados a las inasistencias

Con el fin de analizar los factores asociados a la inasistencia a clase de los niños de 3 a 5 años de edad, se ajustaron modelos Probit a los datos de la ECH 2012, separados para cada edad. El modelo Probit es ampliamente utilizado para modelizar el comportamiento de variables binarias. En este caso, definimos una variable binaria  $I_i$  que toma el valor 1 si el niño  $i$  faltó a clase la semana anterior a la entrevista, y 0 en otro caso. A su vez, definimos un conjunto de covariables  $X_i = (x_{i1}, \dots, x_{im})$  como el vector de variables de características del hogar y del centro educativo al que asiste el niño  $i$ . La especificación del modelo para la variable binaria de inasistencias viene dada por la siguiente expresión:

$$(1) \quad P_i(I_i = 1 | X_i) = F(X_i \delta),$$

donde  $\delta$  es un vector de  $m$  parámetros y  $F(\cdot)$  es una función de distribución normal. De la estimación de (1) se obtienen los parámetros  $\hat{\delta}_k$ , que pueden ser utilizados para estimar los efectos de un cambio en cada covariable sobre la probabilidad de faltar a clase.

Cabe aclarar que las estimaciones de los parámetros  $\hat{\delta}_k$  no indican necesariamente un efecto causal de cada covariable sobre la variable de inasistencias; indican una asociación que puede tener un componente causal o ser indicativa de la presencia de otros factores causales asociados. Sin embargo, las estimaciones de este tipo hacen posible avanzar en el conocimiento de los factores asociados a la variable de interés (en este caso, inasistencias) al menos en los siguientes aspectos: a) permiten aproximarse al grado de asociación entre un factor de interés y la variable a explicar, controlando la variación de otros factores relevantes, y b) en este caso en particular, permiten identificar el peso de las variables *de contexto* sobre las inasistencias de los niños de 3 a 5 años. En el entendido de que dichos factores son exógenos a los niños, lo deseable sería que no tuvieran impacto en los resultados.<sup>23</sup>

Se optó por estimar un modelo para cada edad, en la hipótesis de que los factores que inciden sobre la inasistencia a clase pueden diferir con la edad del niño, especialmente entre 3 años y 4 y 5 años. Asimismo, dado que en 3 años la cobertura está lejos de ser universal, los modelos estimados incluyeron la consideración de la selección de niños inscritos en educación inicial a esa edad. Así, se estimaron para 3 años modelos Probit con sesgo de selección (Van de Ven y Van Pragg, 1981), que siguen los desarrollos propuestos por Heckman (1979).

Los modelos finales incluyeron las siguientes variables de circunstancias familiares y del hogar: la educación del jefe del hogar (medida en niveles educativos alcanzados), la situación ocupacional del jefe (si está empleado o no) y si el hogar es monoparental. Mientras que la primera variable se vincula a elementos objetivos y subjetivos asociados al capital educativo del hogar (la valoración de la educación, el nivel de ingresos, el capital cultural del hogar), las otras dos variables intentaron captar diferencias en la asistencia debidas a diferencias en la disponibilidad de atención al niño en el hogar.<sup>24</sup>

---

23 Este concepto fue formalizado por Roemer (1998), quien define la *igualdad de oportunidades* como aquella situación en que los resultados se distribuyen con independencia de las circunstancias, es decir, cuando las circunstancias (o factores exógenos) no afectan determinado logro o resultado.

24 Se analizó también el sexo del jefe, así como diversas interacciones entre las variables de educación, ocupación, sexo del jefe y hogar monoparental, que en ningún caso resultaron estadísticamente significativas para explicar las inasistencias. Se optó entonces por presentar los modelos finales sin incluir interacciones entre variables.

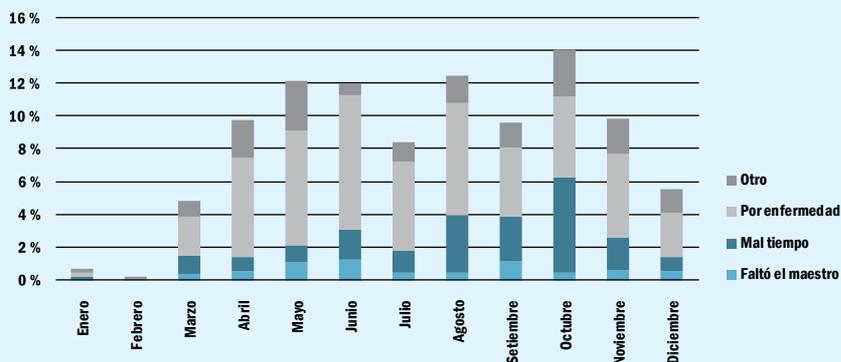
Las variables asociadas a la oferta educativa disponibles en la ECH e incluidas en los modelos fueron: el tipo de centro (de financiamiento público-privado), la cantidad de horas diarias que asiste el niño (se diferenció entre los niños que asisten hasta cuatro horas y los que asisten más de cuatro horas) y si recibe alimentación en el centro educativo. También se incluyó un *set* de variables binarias regionales (por departamento) y un *set* de variables binarias por mes del año, con el fin de recoger la alta estacionalidad en las inasistencias.

Para cada edad, se estimó un primer modelo que incluye solamente la captación de la varianza debido a la estacionalidad y a la varianza regional, a nivel de departamentos, y un modelo final que introduce además las variables del hogar y oferta educativa. El primer modelo intenta captar las diferencias regionales *brutas*, es decir, identifica los departamentos donde la tasa de inasistencia se ubica en niveles estadísticamente altos o bajos, incluyendo las diferencias que se deben a características de los hogares de cada zona. El modelo final identifica la asociación de las variables de características de los hogares y de la oferta, por lo que las variables regionales pasan a identificar efectos de la zona debido a otras características inobservables.

En primer lugar, cabe destacar que las inasistencias presentan un elevado componente estacional. Descontando enero y febrero (meses de vacaciones regulares del sistema educativo), la tasa de inasistencia al-

Gráfico 8.

Tasa de inasistencia global y desagregada por causa, según mes. Año 2012



Fuente: Elaborado con información de la ECH 2012, INE.

canza los valores más bajos en marzo y diciembre, meses con semanas correspondientes a vacaciones (que no las tomamos en cuenta para el cómputo de las inasistencias). En 2012, el mes de octubre fue el de mayor incidencia de las inasistencias, con el peso más alto del motivo *mal tiempo*, mientras que en los meses de mayo y junio cobró más importancia el motivo *enfermedad* (véase el gráfico 8).

La estacionalidad en las inasistencias fue recogida en los modelos a través de variables binarias mensuales. Se optó por excluir en los modelos estimados los meses de enero y febrero. Los modelos finales estimados se presentan en los cuadros 1 a 5 del Anexo B.

Para el caso de 3 años, se incluyen en el Anexo B los dos *sets* de modelos, respectivamente incluyendo y sin incluir el tratamiento por sesgo de selección de niños inscritos en el sistema educativo. Este tratamiento implica considerar que existen factores que simultáneamente afectan la inscripción al sistema educativo (estar matriculado) y la probabilidad de faltar a clase, y que, de no considerarlos, los efectos estimados de las co-variables en la ecuación explicativa de las inasistencias estarán sesgados. No obstante, en ningún caso el coeficiente de correlación de los errores de la ecuación de inasistencias y de la ecuación de inscripción en el sistema educativo presentó un valor estadísticamente distinto de cero, lo que indica que es posible estimar la ecuación de inasistencias sin considerar la ecuación de selección en las variables consideradas. Debido a ello, a continuación se resumen los principales resultados de los modelos estimados, considerando principalmente los modelos conjuntos para 4 y 5 años, y los modelos sin incluir la ecuación de selección para 3 años.

En primer lugar, se destaca que la varianza de la tasa de inasistencia explicada por las variables incluidas en el modelo es baja, lo que indica una amplia presencia de factores inobservables (distintos a las características generales *duras* del hogar y de las pocas características disponibles en la ECH sobre la oferta educativa) por detrás de la ocurrencia de este fenómeno. Por otro lado, se reafirma el peso del factor *capital educativo del hogar* por detrás de la inasistencia a clase. Finalmente, se identifican algunas regiones que sobresalen por presentar altas o bajas tasas de inasistencia, más allá de sus características en cuanto al nivel educativo de los hogares y el resto de los factores considerados en los modelos.

El factor relacionado con características del hogar que muestra una incidencia robusta en la probabilidad de faltar a clase es del capital educativo

del hogar (medido a través de la educación del jefe). Un nivel educativo equivalente al bachillerato completo o estudios terciarios se asocia en forma robusta a una menor probabilidad de faltar a clase, en todas las edades. Ello va en la misma línea de lo antes expuesto, en cuanto a que la inasistencia en educación inicial está fuertemente asociada a la ubicación del hogar en la distribución del ingreso, conjuntamente con que la ubicación en la distribución está fuertemente asociada al capital educativo de los hogares.<sup>25</sup> Los otros factores de características del hogar no parecen tener una incidencia significativa sobre la inasistencia, al menos en forma robusta.

Para los niveles de 4 y 5 años, entre los factores vinculados a características de la oferta no se encontró asociación entre la asistencia en una modalidad mayor de cuatro horas diarias y la probabilidad de inasistencia, si bien ello puede esconder diferencias dentro de cada una de las modalidades horarias. Tampoco se encuentra asociación robusta entre la disponibilidad de alimentación y la probabilidad de inasistencia.<sup>26</sup> En cuanto al tipo de oferta, se encuentra un efecto negativo y significativo de la asistencia al sector privado en el nivel de 5 años, pero no en 4 años, lo que podría estar asociado a diferencias en la oferta privada en cada uno de estos niveles.

Por otra parte, se identifican algunas diferencias regionales en la tasa de inasistencia en 4 y 5 años. Según departamentos, y tomando a Montevideo como base de comparación,<sup>27</sup> Artigas y Durazno se distinguen por presentar tasas de inasistencia estadísticamente superiores. Por el contrario, Cerro Largo, Colonia, Maldonado, Paysandú y Tacuarembó se caracterizan por tasas de inasistencia significativamente inferiores a las de Montevideo. En todos los casos, las diferencias persisten al controlar por características del hogar y la oferta educativa, lo que sugeriría la presencia de otros factores inobservables por detrás de estos resultados.

En el caso del nivel de 3 años, el modelo de selección de asistencia al sistema educativo (estar inscritos) arroja que la matriculación está aso-

---

25 Cabe aclarar que el ingreso y el nivel educativo del hogar están fuertemente correlacionados; al incluir la variable de educación, la de ingreso pierde poder explicativo.

26 En el modelo para 4 años se encuentra un efecto significativo y positivo (signo contrario al esperado), que probablemente refleje factores inobservables de los niños que asisten a servicios donde se provee alimentación.

27 Se ajusta por participación privada, incluyendo esta variable en la regresión de zonas.

ciada positivamente al ingreso per cápita del hogar, a la educación del jefe; y a la condición de hogar monoparental. En tanto, las inasistencias están negativamente asociadas, además de al capital educativo del hogar, a que el niño asista más de cuatro horas al centro educativo, lo que está fuertemente asociado a la oferta privada en este nivel.

Según departamentos, Rivera es el que presenta una tasa de inasistencia estadísticamente superior a Montevideo en este nivel. En tanto, Cerro Largo, Colonia, Florida, Paysandú y Rocha presentan tasas estadísticamente inferiores. En todos los casos, los resultados persisten incluso luego de controlar por las características del hogar y la oferta.

### **3. Los factores asociados a la asistencia insuficiente en los centros públicos en la órbita de ANEP**

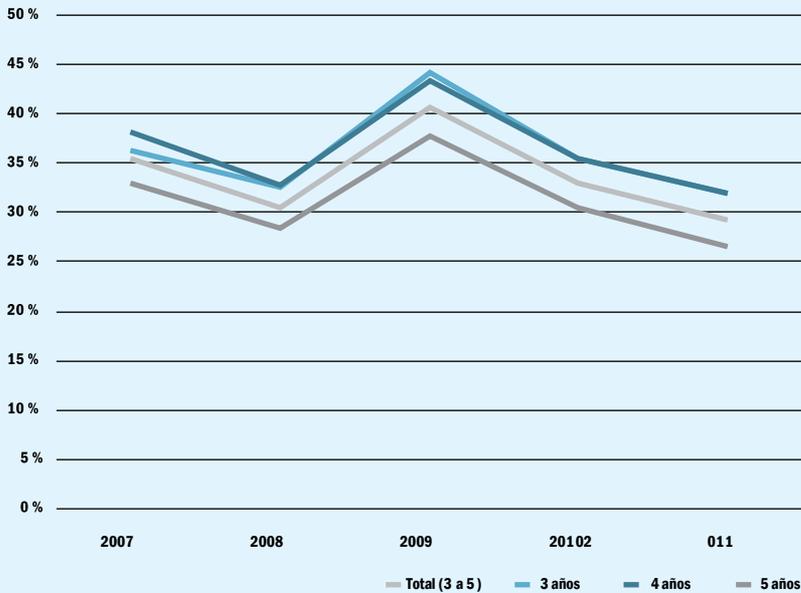
#### **3.1. La asistencia insuficiente: tendencias y características según los datos del Monitor Educativo de Primaria**

Para el análisis de la asistencia insuficiente y sus factores asociados se contó con la base de datos del panel de escuelas del Monitor Educativo de Primaria, elaborado por la Dirección de Investigación, Evaluación y Estadística de ANEP. Se dispuso de una base de datos por escuela (sin su identificación) a lo largo de los años 2001 a 2011, con un *set* de variables referidas a matrícula, tamaño de grupos, características de docentes y directores, porcentaje de niños que asisten al comedor escolar, indicadores del entorno de la escuela en cuanto a seguridad y violencia, indicadores de relación de la escuela con las familias, entre otras variables. Para cada escuela o jardín, la base contiene un indicador de asistencia insuficiente para cada grado. Además, la base contiene la clasificación de la escuela o jardín según categoría y según quintil de la clasificación de nivel socio-cultural elaborada por la ANEP.<sup>28</sup>

---

28 El *nivel de contexto sociocultural* fue construido por ANEP en 2010. Los quintiles se definieron dividiendo el total de escuelas públicas en cinco grupos de igual tamaño. Las escuelas del primer quintil son las de contexto más vulnerable y las del quintil 5 las de contexto menos vulnerable (véase ANEP, *Observatorio de la educación*, en <http://www.anep.edu.uy/observatorio/paginas/definiciones.html>). El *índice de contexto sociocultural de las escuelas* se construye a partir de variables de capital educativo de las familias, tenencia de equipamiento y

Gráfico 9.  
Porcentaje de asistencia insuficiente en educación inicial en centros públicos de ANEP,  
según grado



Fuente: ANEP, Observatorio de la Educación.

Si bien la base obtenida contenía información desde 2001, recién a partir de 2006 el Monitor comenzó a relevar información referida al nivel de educación inicial, pero solo la correspondiente a las escuelas. A partir de 2010 se incorporaron al Monitor los jardines de infantes, que, como se ha visto, cubren una parte considerable de la matrícula de inicial. Debido a ello, el análisis que considera a la totalidad de los niños asistentes a educación inicial solo puede realizarse tomando la información de los últimos dos años del panel. De todas maneras, se optó, en primer lugar, por analizar también la información de 2006 a 2009, teniendo en cuenta que refiere a una parte importante de la población, la atendida en las escuelas. En segundo lugar, se realizaron dos conjuntos de estimaciones de factores asociados a la asistencia insuficiente: uno que tomó solamente

.....  
elementos de confort de los hogares, junto con indicadores de integración social (véase ANEP-CODICEN, 2007).

el universo de escuelas urbanas con educación inicial (2006-2011) y otro que consideró el universo de jardines y escuelas urbanas (2010-2011).

De acuerdo a los datos del Observatorio de la Educación elaborado por ANEP, la asistencia insuficiente en niños de 3 a 5 años en centros públicos osciló entre 30 % y 40 % en el período comprendido entre 2007 y 2011. Exceptuando el pico de asistencia insuficiente observado en 2009 (un dato atípico, influido por la presencia ese año de la gripe AH1N1), la tasa de asistencia insuficiente estaría en los últimos años en torno a 30 % (véase el gráfico 9).

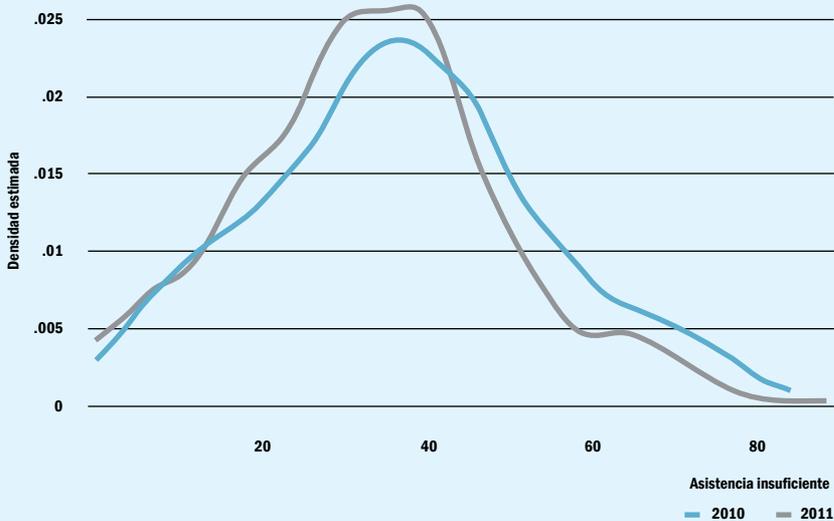
Las tendencias por edad son muy similares en el tiempo, y se observa que la asistencia insuficiente es levemente más baja en 5 años en comparación con 3 y 4. El patrón temporal de la asistencia insuficiente (aumento en 2009 y dos sucesivas caídas en 2010 y 2011) también se observa para todas las categorías de escuela (véase el cuadro 15 del Anexo A), para todas las edades dentro de cada categoría (véanse los cuadros 16, 18 y 20 del Anexo A)<sup>29</sup> y para todas las edades en prácticamente todos los grupos clasificados según quintil de nivel sociocultural del centro (véanse los cuadros 17, 19 y 21 del Anexo A). Esta primera constatación sugiere que las oscilaciones y las últimas reducciones observadas en la tasa de asistencia insuficiente respondieron a factores *comunes* a la generalidad de los niños que concurren al nivel inicial, y no a variaciones en alguna subpoblación específica.

La distribución de la asistencia insuficiente por centros es muy diferente en el nivel de 3 años y en los de 4 y 5 años. Los gráficos 10, 11 y 12 ilustran la densidad estimada de la tasa de asistencia insuficiente para cada nivel, considerando solamente los años 2010 y 2011, para los cuales se tiene información de la totalidad de los centros que brindan educación inicial. Puede observarse que la moda (el valor más frecuente) de la tasa de asistencia insuficiente se ubica entre 30 % y 40 % en 3 años, mientras que es 0 en los niveles de 4 y 5 años, aunque parte de este resultado se asocia a los registros de las escuelas rurales. Descontando la frecuencia de los centros que no presentan problemas de asistencia insuficiente, en 4 y 5 años el valor más frecuente se encuentra cercano a 30 %.

---

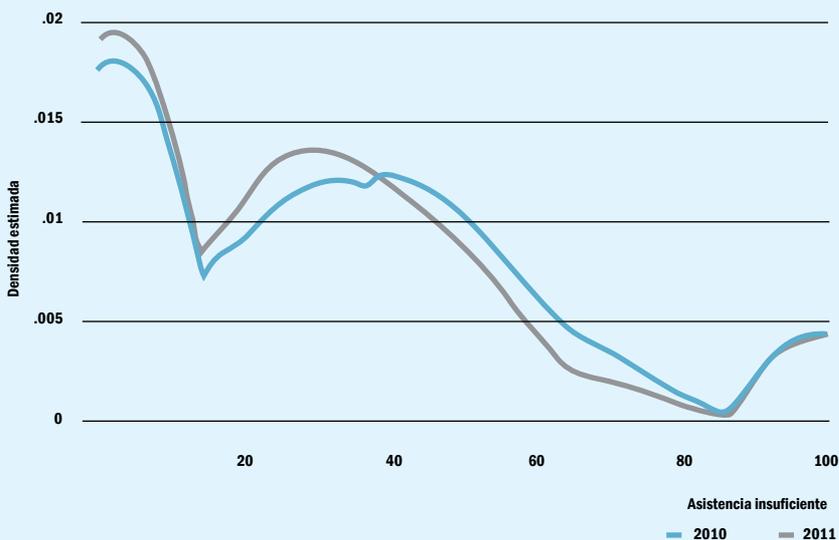
29 Para 3 años solo se dispuso de información de 2010 y 2011, dado que todos los niños se encuentran en jardines y estos están relevados en el Monitor desde 2010.

Gráfico 10.  
 Densidad estimada del porcentaje de asistencia insuficiente en 3 años, por centro.  
 Años 2010 y 2011



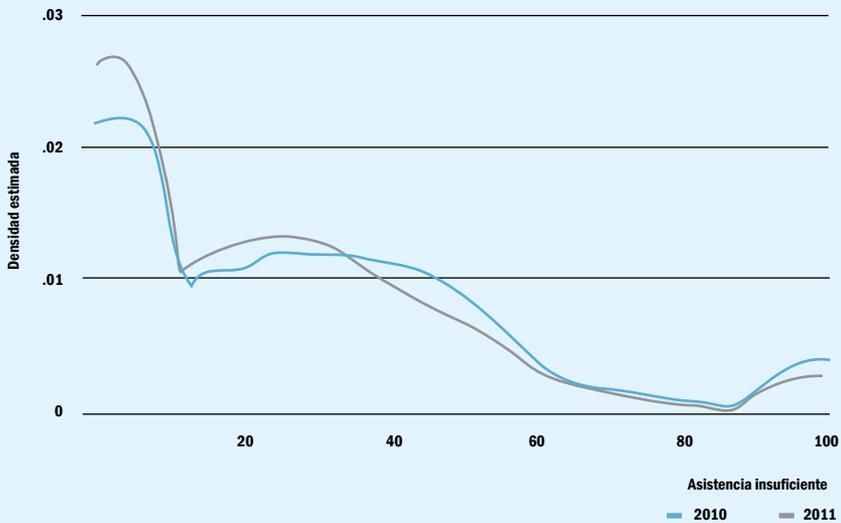
Fuente: Elaborado con información de ANEP, Monitor Educativo de Primaria.

Gráfico 11.  
 Densidad estimada del porcentaje de asistencia insuficiente en 4 años, por centro.  
 Años 2010 y 2011



Fuente: Elaborado con información de ANEP, Monitor Educativo de Primaria.

Gráfico 12.  
Densidad estimada del porcentaje de asistencia insuficiente en 5 años, por centro.  
Años 2010 y 2011



Fuente: Fuente: Elaborado con información de ANEP, Monitor Educativo de Primaria.

También de los gráficos se desprende que existe una varianza considerable de la asistencia insuficiente entre los centros educativos, en todas las edades. Ello se observa incluso al analizar la tasa de asistencia insuficiente en cada grupo clasificado de acuerdo al quintil de nivel sociocultural. Si bien la tasa promedio decrece a medida que mejora el nivel sociocultural del centro, la varianza dentro de cada grupo es considerable en todas las edades (véanse los gráficos 5, 7 y 9 del Anexo A). Ello puede indicar diferencias de contexto sociocultural incluso dentro de cada grupo, pero también otros factores (internos y externos al centro) que estarían incidiendo en estos resultados, lo que se analiza más adelante.

Finalmente, puede apreciarse un corrimiento a la izquierda de la distribución en 2011 respecto a 2010, en todas las edades, lo que es indicativo de una caída generalizada de la asistencia insuficiente entre esos dos años.

Al analizar los resultados de asistencia insuficiente por categoría del centro, se observa que las mayores tasas se encuentran en las escuelas Aprender (37% en 2011), las cuales atienden a poblaciones de contextos desfavorables. Le siguen en importancia los jardines de tiempo completo

Cuadro 9.

Porcentaje de asistencia insuficiente según grado y tipo de centro. Año 2011

Edad/Tipo de centro	Urbana común	Rural	Aprender	Tiempo completo	Práctica	Jardín tiempo completo	Jardín común	JICI	Total
Total	26,3	21,7	36,7	25,6	22,4	32,8	31,0	26,2	29,5
3 años	S/d	S/d	S/d	S/d	S/d	34,6	31,5	29,8	32,0
4 años	28,6	25,2	38,8	29,9	25,4	33,8	33,3	27,4	31,9
5 años	24,5	18,6	34,7	21,9	20,1	30,5	28,0	22,5	26,7

Nota: Los porcentajes se calcularon ponderando las tasas a nivel de centro por su correspondiente matrícula de cada edad.

Fuente: Fuente: Elaborado con información de ANEP, Monitor Educativo de Primaria.

Cuadro 10.

Porcentaje de asistencia insuficiente según grado y quintil de nivel sociocultural del centro. Año 2011

Edad/nsc	1.º quintil	2.º quintil	3.º quintil	4.º quintil	5.º quintil	Total
Total (3 a 5 años)	37,9	36,9	29,0	27,9	20,2	29,5
3 años	46,7	41,6	31,4	33,7	25,8	32,0
4 años	39,5	40,1	31,3	29,5	22,3	31,9
5 años	35,7	33,5	26,3	24,7	16,5	26,7

Nota: Los porcentajes se calcularon ponderando las tasas a nivel de centro por su correspondiente matrícula de cada edad.

Fuente: Fuente: Elaborado con información de ANEP, Monitor Educativo de Primaria.

y comunes (33 % y 31 %, respectivamente), los cuales además registran las tasas más elevadas, luego de las escuelas Aprender, en los niveles de 4 y 5 años. Dentro de los jardines resalta un menor registro en los JICI, para todas las edades (véase el cuadro 9).

Se destaca que las escuelas de tiempo completo presentan tasas de asistencia insuficiente similares a las de las escuelas urbanas comunes y los JICI (26 %), si bien atienden a una población promedio de contexto más desfavorable. Finalmente, las escuelas rurales y las de práctica son las que presentan los menores registros, aunque aún elevados, de asistencia insuficiente (22 %).

Como se mencionó, la tasa de asistencia insuficiente varía notoriamente según el contexto socioeconómico y cultural del centro, si bien incluso en los contextos más favorables persisten tasas elevadas. En el nivel de 3 años la tasa de asistencia insuficiente llega al 47 % en los centros del primer quintil de nivel sociocultural, frente al 26 % en el quintil más favorable. En el nivel de 4 años, las mismas tasas se encuentran en

40 % y 22 % respectivamente, mientras que en el nivel 5 se ubican respectivamente en 36 % y 17 % (véase el cuadro 10). Además, se observa que la brecha entre los centros ubicados en los dos quintiles extremos de la distribución de contexto sociocultural se mantuvo prácticamente incambiada entre 2006 y 2011 (véanse los cuadros 19 y 21 del Anexo A).<sup>30</sup>

En forma similar a lo comentado en el apartado anterior, se observa que el problema de la inasistencia en educación inicial varía significativamente más según el contexto de los centros que según la edad. También aquí se reafirma que los factores asociados al entorno son más importantes para explicar las inasistencias que los factores inherentes a la edad de asistir a inicial —como, por ejemplo, la frecuencia de enfermedades—.

Finalmente, también se observan significativas diferencias regionales en la tasa de asistencia insuficiente. Los mayores registros se encuentran en Montevideo (38 % en 2011), seguido de Canelones (32 %), Durazno y Rocha (31 %). En el otro extremo, Colonia y Flores presentan tasas de asistencia insuficiente de menos de la mitad de las que se observan para Montevideo (16 % en 2011) (véase el cuadro 14 del Anexo A).

### **3.2. Los factores asociados a la asistencia insuficiente: un análisis a través de modelos econométricos de datos de panel**

#### **3.2.1. Descripción de los modelos estimados**

Con el fin de analizar los factores asociados al nivel de asistencia insuficiente de educación inicial en los centros educativos públicos, se estimaron regresiones de datos de panel, considerando alternativamente modelos de efectos fijos y modelos de efectos aleatorios.

El estimador del modelo de efectos aleatorios es consistente en el supuesto de que la heterogeneidad inobservable (es decir, las diferencias entre los centros sobre las cuales no tenemos información, pero que inciden en las inasistencias de los niños) no está correlacionada con las

---

<sup>30</sup> Téngase en cuenta que los promedios difieren entre el cuadro 10 y los cuadros 19 y 21 del Anexo A porque en estos últimos se presentan los promedios *y desvíos calculados por centro*, sin ponderar por la matrícula. En este caso, los promedios son en general menores por la diferente ponderación de los centros rurales (con baja asistencia insuficiente y también baja matrícula).

covariables incluidas en el modelo. A modo de ejemplo, implica suponer que factores inobservables —tales como la valoración general de la educación por los padres de los alumnos del centro, o ciertas características del entorno no captadas enteramente en los índices de contexto sociocultural— no se relacionan con algunas variables de interés —tales como la categoría de la escuela o con la proporción de niños que recibe alimentación—. Este es un supuesto fuerte, cuya validez puede testarse.

Alternativamente, el modelo de efectos fijos levanta este supuesto al explotar la variación intracentros en el tiempo. En el supuesto de que esos factores inobservables intrínsecos a cada centro están correlacionados con otras variables de interés pero permanecen invariantes en el tiempo considerado, el modelo de efectos fijos proporciona estimaciones consistentes. La limitación de este tipo de modelos es que permite identificar solamente los efectos de variables que *varían* en el tiempo (en el lapso considerado), lo cual limita el espectro de variables que pueden analizarse. Por ejemplo, la categoría de la escuela tiene escasa variación en el tiempo (solo pocas escuelas cambian de categoría en el lapso considerado); la pertenencia de un centro en un quintil de nivel sociocultural es invariante en el período considerado.

Con base en estas consideraciones se optó por estimar los efectos de las variables de interés (las cuales se detallan a continuación) utilizando alternativamente los dos tipos de modelos. La estimación por ambas técnicas permite analizar la validez del supuesto de incorrelación de la heterogeneidad inobservable con las covariables de interés incluidas; a su vez, la asociación de ciertas variables como el nivel sociocultural o la categoría del centro con la tasa de asistencia insuficiente solamente puede estimarse con el modelo de efectos aleatorios.

Como fue mencionado, debido a la disponibilidad de información, se optó por estimar los siguientes *sets* de modelos explicativos de la tasa de asistencia insuficiente:

- Modelos de efectos fijos y efectos aleatorios para los niños de 4 y 5 años que asisten a escuelas urbanas, entre los años 2006 y 2011.
- Modelos de efectos fijos y efectos aleatorios para los niños de 3, 4 y 5 años que asisten a jardines o escuelas urbanas, entre los años 2010 y 2011.

Dentro de los modelos de efectos aleatorios se estimaron dos especificaciones: una que incluye las variables indicadoras de quintil de nivel sociocultural y otra que incluye las variables indicadoras del entorno y la relación con las familias.<sup>31</sup>

A los efectos de reducir la heterogeneidad inobservable (en particular, para los modelos de efectos aleatorios) se resolvió excluir a los centros rurales, que presentan datos atípicos y son numerosos, aunque con baja cobertura en cuanto a la matrícula.

### **3.2.2. La distribución de la asistencia insuficiente y las características de los centros**

El cuadro 11 presenta algunos descriptivos de la distribución de la tasa de asistencia insuficiente entre los centros educativos, considerando los años 2010 y 2011. Tomando en cuenta solamente a los jardines, se observa que el 25 % de los centros de menores tasas de asistencia insuficiente (o el primer cuartil de centros) tiene registros inferiores a 22 %, mientras que el 25 % de los centros de mayor asistencia insuficiente registran tasas superiores a 43 %. Los mismos valores para los cuartiles inferior y superior de escuelas urbanas son 17 % y 40 %, respectivamente. Al agregar a las escuelas rurales puede observarse un cambio significativo en la distribución, asociado a que un porcentaje importante de escuelas rurales no reporta problemas de asistencia insuficiente, o que los reporta para el 100 % de los niños asistentes.

Para un primer análisis descriptivo, se optó por clasificar a los centros en *baja*, *media* y *alta* asistencia insuficiente, tomando como puntos de corte los cuartiles inferior y superior para jardines y escuelas urbanas, respectivamente. Los jardines con tasas de asistencia insuficiente inferiores a 22 % fueron clasificados como de *baja asistencia insuficiente*; en igual categoría se clasificaron las escuelas urbanas con tasa de asistencia insuficiente inferior a 17 %, y así sucesivamente.

El cuadro 12 presenta el porcentaje de centros clasificados en el primer y en el último cuartil, para cada departamento.

---

31 En esta última se excluyen las variables de nivel sociocultural, ya que consideran información del entorno.

Cuadro 11.

Percentiles de clasificación de los centros según tasa de asistencia insuficiente\* para los años 2010 y 2011

	Jardines	Escuelas	Escuelas urbanas
1 %	1,92 %	0 %	0 %
5 %	9,57 %	0 %	3,13 %
10 %	14,21 %	0 %	8,54 %
25 %	21,90 %	0 %	17,14 %
50 %	31,61 %	20,51 %	27,93 %
75 %	42,68 %	40 %	40,00 %
90 %	51,69 %	60 %	51,11 %
95 %	57,54 %	100 %	56,52 %
99 %	69,23 %	100 %	66,67 %

\* Los percentiles se calcularon utilizando los datos referentes a 2010 y 2011 de los centros en la órbita de la ANEP que presentaron niños matriculados en educación inicial.

Fuente: Elaborado con información de ANEP, Monitor Educativo de Primaria.

Cuadro 12.

Clasificación de los centros\* según cuartiles de la tasa de asistencia insuficiente para los años 2010 y 2011, por departamento

Departamento	Número de centros	Porcentaje de centros clasificados en el primer cuartil	Porcentaje de centros clasificados en el último cuartil
Montevideo	479	13,57	44,47
Artigas	57	22,81	12,28
Canelones	243	12,76	34,98
Cerro Largo	55	20,00	27,27
Colonia	77	53,25	2,60
Durazno	45	15,56	24,44
Flores	22	50,00	9,09
Florida	46	30,43	13,04
Lavalleja	45	28,89	6,67
Maldonado	75	25,33	12,00
Paysandú	72	31,94	13,89
Río Negro	31	45,16	0
Rivera	79	34,18	21,52
Rocha	52	26,92	17,31
Salto	80	23,75	28,75
San José	60	46,67	11,67
Soriano	69	46,38	8,70
Tacuarembó	81	43,21	4,94
Treinta y Tres	36	27,78	2,78

\* Se clasificaron los centros que reportaran matrícula en educación inicial en los grados de 3, 4 o 5 años.

En Montevideo, un 45 % de los centros con educación inicial presenta *alta* asistencia insuficiente. Le sigue Canelones, donde ello ocurre en el 35 % de los centros. En contraste, los departamentos de Colonia, Flores, Río Negro, San José, Soriano y Tacuarembó se destacan por presentar un gran número de centros (en torno a la mitad) con baja asistencia insuficiente, junto con un escaso porcentaje (menor del 12 %) de centros con alta asistencia insuficiente. Otros departamentos, como Artigas, Lavalleja y Maldonado, tienen relativamente bajos porcentajes de centros clasificados como de alta asistencia insuficiente, pero la mayoría de los centros se clasifican en el medio de la distribución.

El cuadro 6 del Anexo B presenta los estadísticos descriptivos (promedios, desvíos estándar y número de casos) de las variables incluidas en los modelos estimados, para los años en que se dispone información para todos los centros (2010 y 2011). Los datos se refieren a jardines y escuelas urbanas, que constituyen el subuniverso considerado para estas estimaciones.

Además de las variables ya comentadas, referidas a la categoría de la escuela o jardín y a su ubicación según el contexto sociocultural, se consideraron factores vinculados al tamaño de los grupos, a las características de los docentes y directores, a la extensión del servicio de alimentación y a características del entorno en cuanto a la seguridad y a la relación con las familias.

Como indicador de tamaño se consideró el ratio de alumnos por maestro (que fue construido para cada grado a partir de la información disponible).<sup>32</sup> Este se ubica en promedio entre 23 y 25, según el grado (véase el cuadro 6 del Anexo B).

Como características de los docentes y directores, se contó con información sobre antigüedad (como indicador de experiencia promedio de los docentes y los directores de cada centro), antigüedad en el centro (como indicador de estabilidad o permanencia de los docentes y el director) y si el director tiene grupos a cargo. Puede observarse que la antigüedad de los docentes se ubica en promedio en 12 años, y es algo más alta en el nivel de 3 años. La antigüedad de los directores es algo inferior

---

32 Se construyó dicho ratio a partir del recuento de todos los maestros que dictan clase en un grado (independientemente de que lo hagan en otros) dividido por el número de alumnos del grado, para cada centro.

en promedio: 11 años. En tanto, la permanencia docente en los centros se ubica en promedio en 4,8 años, mientras que la permanencia promedio de los directores es de 2,8 años. Finalmente, solo un 3 % de los directores declara tener grupos a cargo.

En cuanto a la extensión del servicio de alimentación, la base del Monitor releva el porcentaje de niños que utilizan el servicio de alimentación en cada centro, relevado en tramos. En cerca de un tercio de los centros el servicio de alimentación es utilizado por más del 75 % de los niños. Por otra parte, en aproximadamente un 30 % de los centros el porcentaje de niños que utiliza este servicio es menor que la mitad. Finalmente, un 21 % de los centros declara que no tiene servicio de alimentación.

En cuanto a las variables de entorno y relación con las familias, se destaca que un 63 % de los centros informa de algún problema de seguridad en su entorno, mientras que un 15 % reporta que tiene una relación nula o problemática con las familias.

Es interesante observar las diferencias en los valores medios de algunas de estas variables cuando se comparan los centros de *baja* y *alta* asistencia insuficiente (cuadro 7 del Anexo B).

En primer lugar, la antigüedad promedio de los docentes es significativamente mayor en centros de baja incidencia de la asistencia insuficiente (13,5 años frente a 10,3 años en los centros de alta asistencia insuficiente, con diferencias similares en todos los grados). En segundo lugar, la permanencia de los docentes también es mayor en los centros de baja asistencia insuficiente. En estos centros, los docentes permanecen en promedio 5,3 años, mientras que la proporción para los centros de alta asistencia insuficiente es de 4,3 años.

En el caso de los directores, se observan diferencias en cuanto a la antigüedad docente, pero no se observan diferencias significativas en cuanto a la antigüedad en el centro. Los directores de centros con baja asistencia insuficiente tienen una antigüedad docente promedio de 11,4 años, mientras que los de centros con alta asistencia insuficiente tienen una antigüedad promedio de 8,9 años. Finalmente, el porcentaje de directores con grupos a cargo es significativamente mayor en centros de baja asistencia insuficiente, aunque es de todas maneras bajo (7 %).

El hecho de que los centros con mejores registros de asistencia insuficiente también presenten mejores indicadores en cuanto a experiencia y estabilidad docente en los centros no necesariamente implica causalidad,

en el sentido de que un plantel más experiente y/o estable contribuya a reducir el problema de las inasistencias. Podría estar reflejando una causalidad inversa, es decir, docentes más experientes eligen ubicarse y permanecer en centros menos *problemáticos*. Este punto se retoma más adelante, al analizar los resultados de los modelos.

En cuanto al servicio de alimentación, se observa que se encuentra más extendido (cubre a una mayor cantidad de niños) en escuelas de alta asistencia insuficiente. También en este caso la asociación no indica causalidad: la mayor extensión del servicio de comedor está vinculada a la mayor presencia de centros ubicados en los quintiles de nivel socio-cultural más desfavorable, en el grupo de alta asistencia insuficiente. Este aspecto también se retoma con los resultados de los modelos.

Por otra parte, la incidencia de problemas de seguridad es sustancialmente mayor en centros de alta asistencia insuficiente (el 75 % de estos reporta problemas de este tipo, contra 49 % de los centros de baja asistencia insuficiente). A su vez, la relación con las familias parece ser notoriamente mejor en los centros de baja asistencia insuficiente: de estos, solamente el 8,5 % reporta una relación problemática o nula con las familias, frente al 25 % en centros de alta asistencia insuficiente.

Finalmente, en cuanto a las categorías de los centros, puede observarse que en los de baja asistencia insuficiente están sobrerrepresentadas las escuelas urbanas comunes, las escuelas de tiempo completo, las escuelas de práctica y los JICI. Entre los centros de alta asistencia insuficiente se destaca la sobrerrepresentación de las escuelas Aprender.

### **3.2.3. Principales resultados de los modelos estimados**

Como fue mencionado, la incidencia del factor contexto sociocultural solo puede ser analizada en los modelos de efectos aleatorios (*random effects* o RE). En todos estos modelos se constata que, a igualdad de otros factores relevantes de los centros educativos, la tasa de asistencia insuficiente es significativamente menor en escuelas de los contextos socioculturales más favorables (cuarto y quinto quintil; véase la especificación 2 de modelos de efectos aleatorios en los cuadros 10, 12, 14 y 16 del Anexo B). Solamente en el modelo que incluye jardines también se observa una tasa de asistencia insuficiente estadísticamente menor en el quintil medio de la distribución. En definitiva, la tasa de asistencia insuficiente no

difiere significativamente dentro del 40 % de los centros ubicados en los quintiles de contexto más desfavorable, y, si se consideran únicamente las escuelas, el grupo de centros ubicados en el tercer quintil tampoco se diferencia significativamente de los primeros dos. Ello indica que los factores asociados al contexto no solamente son importantes (como factor de incidencia sobre las inasistencias) en los contextos más desfavorables, sino que también lo serían en los niveles medios de la distribución.

En segundo lugar, un resultado destacable es que las escuelas de tiempo completo se asocian a menores niveles de asistencia insuficiente, a igualdad de nivel sociocultural y del resto de las características del centro y de los docentes incluidas en la regresión. Este resultado se constata en el modelo estimado para 5 años, el modelo conjunto para 4 y 5 años y el modelo conjunto para 3, 4 y 5, considerando también a los jardines. Solamente en el modelo para 4 años en escuelas el parámetro estimado no resulta significativo, aunque el signo sigue siendo negativo (véanse las especificaciones de modelos de efectos aleatorios en los cuadros 10, 12 y 14 y 16 del Anexo B). El efecto medio de las escuelas de tiempo completo considerando el universo de jardines y escuelas se estima en una reducción de 3,6 puntos porcentuales de la tasa de asistencia insuficiente con respecto a las escuelas urbanas comunes.

Cuando se considera el universo de jardines y escuelas urbanas, los jardines de infantes comunes se asocian a mayores tasas de asistencia insuficiente, a igualdad del resto de las características. Por otra parte, las escuelas Aprender no presentan tasas significativamente distintas a las de las escuelas urbanas comunes cuando se controla por contexto del centro. Tampoco se observan, luego de controlar por contexto, tasas distintas entre las escuelas de práctica y las urbanas comunes.

Con respecto a las características de docentes y directores, se advierte que la tasa de asistencia insuficiente se asocia negativamente con la experiencia docente: centros con docentes de mayor antigüedad (o experiencia) registran menores tasas de asistencia insuficiente. Este resultado se encuentra para todos los grados (4 y 5 años en escuelas, 3, 4 y 5 años en jardines y escuelas) y es robusto al control por la heterogeneidad inobservable de los centros educativos, es decir, persiste al estimar los modelos por efectos fijos<sup>33</sup> (véanse los cuadros 9 a 16 del Anexo B).

---

33 En rigor, el resultado se vuelve no significativo solamente para el modelo de efectos fijos de

No se encuentran efectos significativos de la estabilidad docente en los centros, si bien ello puede vincularse a que esta variable se correlaciona positivamente con la antigüedad docente. Tampoco se encuentra asociación entre la tasa de asistencia insuficiente y la antigüedad del director o su permanencia en el centro. Finalmente, el hecho de que el director tenga un grupo a cargo parece asociarse a menores tasas de asistencia insuficiente, aunque este resultado no es robusto en todas las especificaciones.

El hecho de que el efecto reductor de la asistencia insuficiente de la antigüedad docente persista cuando se tiene en cuenta la heterogeneidad inobservable le otorga cierta fuerza al resultado, dado que en este caso el efecto se estima tomando la variación de la experiencia docente *en el tiempo, para el mismo centro*. Si las características inobservables de los centros no varían significativamente, el parámetro estimado puede aproximarse a la incidencia de una mayor experiencia docente sobre las inasistencias.<sup>34</sup>

Otro factor que parece estar asociado a la asistencia insuficiente es la extensión del servicio de comedor. En este caso, las diferencias en la estimación de este efecto entre los modelos de efectos fijos y de efectos aleatorios indican claramente la existencia de factores inobservables que afectan simultáneamente la asistencia al servicio de comedor y la asistencia a clases. Cuando no se considera este aspecto (modelo de efectos aleatorios), el coeficiente del servicio de comedor es positivo, lo que indica que, cuanto más extendido está el servicio, mayor es la asistencia insuficiente. Pero al controlar por la existencia de heterogeneidad inobservable (modelo de efectos fijos) el parámetro se vuelve positivo y *negativo*.<sup>35</sup> En definitiva, ambas estimaciones indican dos cosas: que la asistencia al servicio de comedor está vinculada a ciertas características de los niños o sus familias que también inciden sobre la asistencia y que, controlando por estos factores, el hecho de que el centro tenga un servicio de alimentación extendido parece actuar *reduciendo* la asistencia insuficiente.

---

tres, 4 y 5 años, que considera jardines y escuelas. No obstante, debe tenerse en cuenta que este modelo tiene errores estándar de estimación altos, dado que explota únicamente la variación temporal y solo se cuenta con dos años (2010 y 2011).

34 En el supuesto de que otros *shocks* sobre las inasistencias no se relacionen con la experiencia docente.

35 Excepto en el modelo de 4 años, en escuelas.

Finalmente, los problemas de inseguridad del entorno y un vínculo problemático con las familias se asocian, en algunos casos, a mayores tasas de asistencia insuficiente, aunque el resultado no es robusto en todas las especificaciones. De igual modo, el ratio de alumnos por maestro tiene efectos ambiguos.



## **VI. La visión del tema según diversos actores del sistema educativo**

El tema del ausentismo escolar resultó un potente disparador del análisis de la actual situación de los centros educativos, su dinámica, su relación con las familias, la comunidad y la sociedad. Al integrar opiniones referidas a un mismo tema se va pintando un cuadro que puede ser también de utilidad para analizar otras temáticas, además de la que ha sido definida como objeto y foco de este estudio.

El presente capítulo recoge las percepciones y opiniones de diversos actores que desde el lugar que les toca ocupar en el sistema educativo plantean miradas coincidentes en varios aspectos, complementarias y divergentes en otros. En su conjunto permiten contar con un amplio panorama de la consideración del problema *visto desde dentro*.

Estas percepciones y opiniones fueron relevadas a través de las treinta entrevistas referidas en la introducción de este documento. La información se presenta comenzando por la perspectiva más general del problema, desde la mirada de las autoridades del CEIP. Luego se busca reflejar la situación encontrada en las escuelas a través de la palabra de las directoras y las maestras. Posteriormente se presenta la visión de las inspectoras, que tienen a su cargo la orientación y supervisión del área, atendiendo a la situación planteada en las escuelas, así como la perspectiva de representantes de la FUM y la ATD de Primaria. El capítulo se cierra con algunas conclusiones que, a nuestro juicio, pueden extraerse analizando la visión del problema que se refleja en las expresiones de los diversos actores, como insumos a tener en cuenta al definir políticas y acciones futuras.

### **1. Relevancia atribuida al tema por las autoridades del CEIP de la ANEP**

Las autoridades del CEIP otorgan la máxima importancia a los niveles de ausentismo registrados en la educación inicial, por varias razones.

En primer lugar, por su magnitud, dado que uno de cada tres niños falta 40 días o más a clase cada año, lo cual constituye un nivel de asistencia insuficiente o intermitente considerado como extremadamente alto.

En segundo lugar, por sus efectos pedagógicos, por su incidencia en la integración de los grupos y en los procesos de aprendizaje. Resulta muy difícil para el maestro planificar su tarea sin saber con cuántos niños va a trabajar en la jornada y si serán los mismos que asistieron el día anterior.

En tercer lugar, la alta inasistencia implica una pérdida multimillonaria de recursos que se destinan a la educación pero no se aprovechan efectivamente.

El problema también se considera relevante por lo que implica como manifestación de un proceso de anomia, de debilitamiento de las normas, que se refleja en las inasistencias, las llegadas tarde, las actitudes displicentes respecto a la escolaridad. La alta inasistencia puede ser la expresión más evidente de una visión según la cual no es especialmente relevante concurrir con asiduidad al centro educativo. Esta percepción se alimenta cuando el propio sistema educativo y la sociedad en su conjunto no generan respuestas de control y exigencia que evidencien la convicción respecto a la importancia de la asistencia regular de los niños y el respeto por las normas desde las primeras etapas. En particular, preocupa la mayor incidencia de esta problemática entre los sectores de población más vulnerable, que no logran capitalizar así los esfuerzos que el país realiza en esta materia para evitar la reproducción de la desigualdad de oportunidades.

La obligatoriedad de la asistencia, especialmente desde los 4 años, data del 2008. Es relativamente reciente y las autoridades entienden que no se ha logrado comunicar con claridad su fundamento, por diversos motivos: porque mencionar como argumento la relevancia del desarrollo cognitivo y psicomotor del niño a esa edad remite a categorías muy abstractas, que no son fáciles de comprender por toda la población; por la ausencia de pruebas de evaluación y mecanismos de promoción de los cursos de educación inicial, lo que refuerza en los padres —habitados a asociar esos elementos con el logro de resultados por parte de sus hijos— la imagen de que en esa etapa lo relevante no son los aprendizajes sino, en todo caso, los procesos de socialización. El sentido de la obligatoriedad no está pues claramente construido y comunicado.

La disminución de las inasistencias a partir del ingreso a primer año, cuando las características del niño no son tan distintas a las del año anterior, evidencia la incidencia de estos factores culturales. El problema se reduce a una tercera parte, pero no desaparece.

Por otro lado, los criterios utilizados para manejar el período de adaptación en los niños que ingresan a la educación inicial, o incluso para establecer la fecha de inicio de las clases, podrían estar comunicando también que unos días más o menos de clase no tienen mayor incidencia, reforzando —sin pretenderlo— las pautas predominantes. En tal sentido, es claro que no todos los niños necesitan el mismo tiempo de adaptación; incluso algunos ingresan a la escuela luego de procesos previos de institucionalización relativamente prolongados, por lo que podrían acortarse estas etapas. También es cierto que la flexibilidad en este sentido puede dificultar la planificación de la labor de los maestros, que utilizan habitualmente esos primeros días para entrevistar a las familias y conocer al grupo con el que trabajarán. En cualquier caso, se considera que las señales sobre la importancia que tiene que el niño asista todos los días y llegue en hora deben ser inequívocas.

Las autoridades del CEIP han impulsado distintas iniciativas para estimular la asiduidad escolar. Por un lado, existe un protocolo de actuación que los equipos docentes deben seguir en los casos de inasistencias de los alumnos. Por otro, la campaña Cero Falta ha buscado motivar la regularidad en la asistencia escolar, con diversos niveles de repercusión e implementación en las escuelas. En algunas, los equipos docentes le dieron mucha importancia y se otorgaron reconocimientos a los niños que no habían tenido inasistencias y a sus familias, destacándolos mes a mes y/o en los actos de fin de cursos. A su vez, en el marco del Programa Cero Falta se suscribió un acuerdo con ANTEL para disponer de celulares que faciliten la comunicación con las familias cuando el niño no asiste. Por último, el CEIP hizo un importantísimo esfuerzo de creación de un nuevo sistema de información, el llamado Plan Gurí, a partir del cual se ha fortalecido significativamente la posibilidad de control de la asistencia y el cruzamiento de datos con el Banco de Previsión Social (BPS) y el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) para identificar el cumplimiento de las familias con las contrapartidas establecidas para el cobro de las Asignaciones Familiares y otras prestaciones. Se espera que estos controles generen efectos, sobre los cuales se deberá realizar un cuidadoso seguimiento. Hay aspectos que será necesario regular cuidadosamente; por ejemplo, el número de faltas que determinará la interrupción de los pagos, la posibilidad de justificarlas, los motivos y mecanismos para hacerlo, etcétera.

Desde el Consejo se entiende que el cuerpo de inspectores y las definiciones adoptadas en el Acuerdo Nacional de Inspectores son fundamentales en la construcción colectiva de mecanismos que permitan efectivizar la obligatoriedad de la asistencia a la educación inicial. Su rol es clave en la dinámica de trabajo con las escuelas, por cuanto ayuda a discernir los factores sustantivos de los accesorios, cuáles son determinantes y cómo actuar respecto a ellos.

También se identifican varios aspectos sobre los cuales se está trabajando con vistas a definir con mayor claridad la propuesta para encarar la educación inicial hacia el futuro. Hay interrogantes clave que están abiertas, tales como las siguientes: ¿Deben incorporarse en mayor medida los niños de 3 años a las escuelas? ¿Cómo pueden generarse las condiciones para que eso sea posible? ¿Cómo podría avanzarse decisivamente en la articulación con otras ofertas públicas, como la del Plan CAIF?

Se está trabajando asimismo sobre aspectos relacionados con la estructuración de la oferta, la definición de ciclos educativos, la ampliación de la oferta de tiempo extendido o tiempo completo.

## **2. La visión desde las escuelas: multiplicidad de factores que se relacionan con el problema**

Las opiniones relevadas en las escuelas han sido agrupadas en función de los diversos factores y aspectos destacados por las entrevistadas. A los efectos de poder interpretar adecuadamente las respuestas, en cada uno de los ítems se consignan los principales elementos planteados por las directoras y a continuación los destacados por las maestras. La información también fue ordenada en función de los niveles de inasistencia registrados en las escuelas visitadas. Primero se presentan las percepciones recabadas en las escuelas con mejores niveles de asistencia. En cada párrafo se indica la función de quien realiza el planteo, el tipo de escuela en que trabaja y el nivel de inasistencia verificado en los grupos de inicial de acuerdo a los datos proporcionados por el Monitor Educativo.

## 2.1. Factores relacionados con el contexto, la situación y las visiones de las familias

Las primeras consideraciones realizadas por las entrevistadas tienden a relacionar el ausentismo con el contexto, la situación de las familias y su visión sobre la educación inicial.

### 2.1.1. *La importancia del problema según contextos*

Al consultar sobre la importancia del problema del ausentismo en esta etapa educativa, la mayor parte de los entrevistados comenzó estableciendo una relación entre este y el contexto, la situación socioeconómica y sobre todo cultural de las familias.

Sin embargo, no todos los entrevistados interpretan la situación de la misma manera: algunos sostienen que existe una relación positiva entre el grado de integración social de las familias y la asiduidad con que sus hijos asisten al centro escolar, pero otros afirman que el problema de la alta inasistencia alcanza a todos los sectores sociales e incluso llegan a afirmar que las familias con mayores carencias envían a los niños con mayor regularidad para recibir los servicios alimentarios que brinda la escuela.

En esta escuela la inasistencia no es un problema grave. Comencé a trabajar aquí este año; hace tiempo que no veía una realidad como esta. La mayoría de la población que asiste a esta escuela vive en la cooperativa de vivienda vecina [...] En esta escuela tuve la grata sorpresa de ver que existe todavía esa familia que está presente y cuando el niño tiene un problema entiende y se hace cargo. (Directora de una escuela común con inasistencia baja).

El ausentismo en inicial es un problema importante. Cuatro, 5 años y primero es donde más se presenta. En esta escuela ingresan niños desde los 4 años y hay que estar constantemente haciendo referencia a la familia sobre la importancia que tiene concurrir todos los días a clase; que si no lo hacen en esta institución, que lo hagan en otra, pero que por favor no deje de llevar a sus hijos a la escuela, por lo que incide en la continuidad de los aprendizajes, en la formación de hábitos. El problema se da en mayor medida en las escuelas Aprender, pero se presenta en todas las instituciones. (Directora de una escuela Aprender con inasistencia media).

Es un problema importante. Afecta a todos [los sectores sociales] por igual. A veces los niños de familias con menores recursos son los que tienen mejor asistencia, por la necesidad de recibir los servicios que brinda la escuela, como la copa de leche y el comedor. Las familias que tienen otro poder adquisitivo de pronto toman decisiones erróneas y el niño falta porque llueve o porque tienen que hacer alguna otra cosa. (Directora de una escuela de práctica con inasistencia media).

Es un problema que se da en todos los sectores sociales, especialmente en los primeros ciclos, en algunos más agudizado. (Directora de una escuela Aprender con inasistencia alta).

Hay mucha inasistencia, hay mucha. A veces entro a clase y me sorprende: ¿qué pasó? Son clases chicas y faltan 5 o 6 por día. Los lunes y los viernes faltan más. (Directora de una escuela común con inasistencia alta).

La percepción de las maestras es en general coincidente con lo manifestado por las directoras.

En esta escuela son puntuales los casos de los niños que faltan. Se aclara desde el primer día la importancia de que asistan y de que avisen si van a faltar. Me parece que el sector social no influye; en todo caso, los más beneficiados son los que tienen menos recursos. Aquí tenemos comedor, están en un lugar protegido, están atendidos. (Maestra de un jardín con inasistencia baja).

El ausentismo se da solo en algunos casos puntuales; en general hay buena asistencia. Siempre fue mejor en la tarde que en la mañana, pero también en ese turno en general es buena. La mayoría de los niños vive en la zona; los que vienen de más lejos lo hacen porque saben que es una escuela en la que se trabaja bien. Los niños están muy controlados, no hay superpoblación. (Maestra de una escuela común con inasistencia baja).

Me ha sorprendido mucho, pero el ausentismo en esta escuela no se da. Creo que hay varios motivos: es una escuela de tiempo completo, la mayoría concurre en camioneta particular o viene con los hermanos en el ómnibus, se trabaja mucho con los padres en el valor de la educación inicial, se realizan talleres con los padres, se envían tareas domiciliarias para que los padres

apoyen a los niños, se entregan diplomas a los que no faltan... (Maestra de una escuela de tiempo completo con inasistencia baja).

Es un problema importante. No hay mucha conciencia de parte de los padres sobre la necesidad de enviar a sus hijos a la escuela, y quizá también no es suficiente el trabajo de los docentes en reiterar e insistir sobre la importancia de la asistencia en esta etapa. (Maestra de una escuela Aprender con inasistencia media).

Acá el ausentismo se da sobre todo en la mañana, los días de frío. Hay muchos niños que sufren broncoespasmos, muchos problemas respiratorios. Ahora los padres están teniendo más constancia: nos avisan, los llevan al médico, traen certificado; antes ni nos enterábamos. Antes dejaban de venir por semanas y después aparecían de la nada. Ahora hay más seguimiento, los integramos más, les explicamos cómo trabajamos. Se hace una reunión a comienzos de año, otra después de la adaptación, les entregamos la carpeta cada quince días y no solo a fin de año, para que vean cómo trabajan, y siempre se está haciendo algún festejo, algunos talleres en los que participan... (Maestra de un jardín con inasistencia media).

### ***2.1.2. Las creencias y visiones sobre la educación inicial***

Entre los docentes existe un amplio consenso respecto a que las creencias de las familias sobre la educación inicial constituyen uno de los factores más determinantes del elevado número de faltas que los niños acumulan en esta etapa educativa.

Las directoras señalaron casi unánimemente que la visión predominante de la educación inicial como una instancia de socialización y juego —en oposición a un ciclo primario orientado a los aprendizajes cognitivos— atenta contra la asiduidad.

Muchos tienen la creencia de que a nivel inicial vienen a jugar, entonces da lo mismo que vengan o que falten. Depende de la necesidad que tenga la madre de mandarlo. Cuando pasan a primer año los padres piensan que no puede faltar porque tienen la nota, o porque se quedan repetidores; entran en juego otros valores, otro peso de coacción. Nosotros en inicial no lo tenemos. Vienen puramente porque saben lo que vamos a trabajar, porque

están trabajando lindo, porque los niños aprenden, porque ven que los niños cambian en la casa. Nosotros tenemos que apelar a la propuesta. (Directora de un jardín con inasistencia baja).

Se van sumando factores. La familia no le da la importancia que tiene a la educación inicial, los niños tienen un desarrollo y actitudes de un niño más pequeño, la madre muchas veces se aferra al hijo pequeño y le cuesta dejarlo; si además los docentes tienen alta movilidad, todo se suma para que sea difícil. A veces no se toma con la suficiente seriedad. Se piensa que lo que sucede dentro del aula es recuperable en otra instancia, porque no hay calificaciones en educación inicial. Los padres se preocupan cuando el hijo repite, y nuestro discurso a veces no es suficientemente claro para contrarrestar esto. (Directora de una escuela Aprender con inasistencia media).

Existe esa concepción que nosotros tratamos de erradicar, de que el niño viene a jugar, a socializar. Es una tarea de los centros mostrar claramente los contenidos que se trabajan, que la enseñanza empieza desde los 4 años. A partir de primer año existe otra valoración, porque hay una acreditación en el carné de calificaciones, una reglamentación acerca de las faltas que determina que al final del curso promueve o no promueve. (Directora de una escuela de práctica con inasistencia media)

Tiene mucho que ver con el hogar, con la poca importancia que se le da a la educación en el primer ciclo y con que la institución educativa en general ha perdido lugar, prestigio. La ley establece la obligatoriedad, la universalización a partir de 4 años. Tenemos casos de niños que aparecen a lo largo del año cuando se plantean las exigencias del BPS y duele en lo económico; a veces llegan sin escolarización previa cuando ya tendrían que haber ingresado hace tiempo. Hay falta de compromiso con la educación de los hijos. También un desfasaje entre los valores que maneja la institución *familia* y la institución *escuela*. Estamos ante una descoordinación de la socialización primaria con la secundaria, entonces ese quiebre hace que la familia no mande a su hijo a la escuela. (Directora de una escuela Aprender con inasistencia alta).

Las maestras, desde su contacto muchas veces diario con los padres, añaden elementos sobre las dificultades para lograr una mayor valora-

ción de la educación inicial por las familias y señalan la necesidad de que la escuela trabaje para cambiar tal matriz cultural.

Está el famoso mito o creencia de que los niños solo vienen a jugar. Tratamos de explicar a los padres que el programa es único desde nivel 3 hasta sexto, que hay una continuidad en el proceso de aprendizaje. Esto va cambiando poquito a poquito; un tiempo atrás era peor, se desconocía más todavía. También los maestros hemos tomado otra postura, les explicamos más a los padres por qué es importante que vengan al jardín. (Maestra de un jardín con inasistencia baja).

No se da a la educación la importancia que merece. Está también el comentario sobre ciertas personas: “Mirá, estudiaste toda la vida y mirá lo que estás ganando”. Encuentran otros mecanismos para ganar el sustento... Hay niños que vienen a la escuela porque tiene comedor, pero después no comen. No sé si es que están acostumbrados a comer poca comida o que en la casa algo siempre hay y tienen otros hábitos, comen otras cosas. (Maestra de una escuela Aprender con inasistencia media).

Pasa por un tema familiar, por la ignorancia de la importancia de la educación —no sé si es la palabra *ignorancia*—. Es como una herencia de lo ya vivido por los padres. A veces son padres jóvenes, con nivel primario incompleto, madres que tuvieron hijos a los 14, 15 o 16 años, embarazos adolescentes, que no tratan de transmitir a los hijos que fue un error dejar de estudiar. En algunos casos sí, tratan de superarse. En otros se trata de sobrevivir; tienen múltiples hijos y se les complica la parte económica, y aspiran a que cuando sus hijas sean grandes sean mamás, y ahí quedamos. Te dan ganas de sacudirles la cabecita y decirles: “No te podés quedar en eso; tenés que aspirar a ser, a no esperar, a moverte vos, a tener tus recursos, a cuidarte, a valorarte”. (Maestra de una escuela Aprender con inasistencia alta).

Como se ve, según los docentes entrevistados, en muchas escuelas las familias evidencian un claro desconocimiento de la relevancia de la educación inicial y este fenómeno puede indudablemente ser interpretado como parte del reciente proceso de expansión del nivel. Sin embargo, en algunos centros tal desconocimiento se combina con una desvalorización de la educación en general, como canal de inserción laboral y movi-

lidad social, en el marco de procesos profundos de fragmentación social. En estos casos la labor docente en torno al ausentismo escolar deviene bastante más ardua.

### **2.1.3. La inestabilidad y desorganización de las familias**

Un aspecto que se plantea con fuerza, y en algunos casos con una carga emocional importante, porque golpea, es la situación de inestabilidad y desorganización familiar que presenta el alumnado en muchas situaciones. Cuando los docentes perciben que los casos en que los padres no asumen su rol son la amplia mayoría, los niveles de ausentismo en la escuela son muy altos y afloran en el discurso docente sentimientos de frustración e impotencia. Si se trata de un grupo o un sector de la población escolar, la situación se vive como más manejable. Varias directoras señalaron que cuando desde la escuela los controles y exigencias aumentan, hay padres que retiran a sus hijos y los mandan a otra escuela. Contrastando con estas percepciones, se dan también casos en que las directoras y maestras valoran el esfuerzo con que muchos padres buscan asumir sus responsabilidades y brindar a sus hijos lo que necesitan, lo cual retroalimenta la motivación y el esfuerzo de los docentes.

Hay dos realidades. Hay padres que no quieren para sus hijos más de lo mismo, que se preocupan por mandarlos todos los días, por que se porten bien, por que aprendan. Personas con muchas dificultades, que trabajan todo el día, que se recorren todo Montevideo para llevar un peso a su casa, con dificultades para hablar, pero que aun así buscan el tiempo para venir a hablar conmigo. Pero también están los *grupos duros*, que no traen el carné de salud, ni el de vacunas, no tienen los controles médicos, vienen en condiciones higiénicas lamentables y cuando la escuela empieza a presionar, piden el pase para otra. (Directora de un jardín con inasistencia media).

Hay una inestabilidad afectiva; las familias se arman y se desarman. Al no tener un lazo más consolidado, hoy están aquí y mañana allá. “Hoy tengo un padre, mañana tengo otro...” No pueden tener estabilidad emocional. Sabemos incluso que hay casos en que son abusados. Si no hay una base más sólida en la familia, aparecen todos los demás problemas. Falta la figura paterna, se ha desdibujado, no quieren poner límites. “Me creo moderno, soy

amigo de mi hijo”, y después piden a la escuela que les diga qué hacer porque no pueden con él. (Directora de una escuela común con inasistencia alta).

Hasta los primeros años los acompañan, sobre todo en inicial; después les ponen la túnica blanca y cada vez los acompañan menos. Cuando hacés una reunión de padres vienen los padres de los niños que no tienen problemas. Si vienen los de algún alumno problemático, siempre la culpa es de la maestra, cuando sabemos que le falta el respeto a todo el mundo. Siempre somos nosotros los que tenemos la culpa. (Directora de una escuela común con inasistencia alta).

Hay un sector que viene de los asentamientos cercanos. Allí las familias viven con cierta desidia. Algunos han venido porque otras organizaciones que trabajan en el barrio los encontraron y vieron que los niños no estaban asistiendo e hicieron un trabajo para acercarlos. Poco a poco se han ido socializando; logran el vínculo, que es lo más importante. Tienen un nivel educativo muy bajo; algunos terminaron primaria pero son analfabetos por desuso. Muchas veces no participan en los talleres porque les parece que van a ser señalados en su debilidad. Cuando logran sentir que no estamos para marcar su debilidad sino para seguir adelante, cambian. Algunos no tienen expectativas ni para sus propios hijos, pero los apoyamos para que vean que pueden. (Directora de un jardín con inasistencia media).

Muchos niños vienen de refugios, de pensiones, de casas ocupadas, de padres cuida coches, madres prostitutas, madres que están presas, víctimas de violencia doméstica... La realidad es bastante fuerte, ¿no? Uno empieza a entender por qué estos niños son como son. Siempre trabajé en escuelas “de contexto”, pero esto a mí me impactó. Hay como un abandono, una desidia. Es como que todo lo vamos a tener que hacer nosotros. Son niños que no tienen hábitos, que no tienen rutinas, no tienen límites, no tienen nada. Hay maestros muy potentes, maestras jóvenes que los han podido contener porque hay mucho diálogo. Pero no es fácil; todo lo que no tienen en la casa supuestamente lo tienen que encontrar acá. (Directora de una escuela común con inasistencia alta).

La importancia de la situación familiar se refuerza en la educación inicial por el alto grado de dependencia de los niños. Este aspecto fue recalcado por varias de las entrevistadas.

El niño no es autónomo a esta edad. El niño pequeño tiene que ser trasladado por los padres o por los hermanos mayores. Cuando los traen los hermanos, a veces se logra una asistencia más completa. (Directora de una escuela de práctica con inasistencia media).

Donde menos se da el ausentismo es en quinto y sexto, porque los niños vienen solos. Los más chicos dependen de que los traigan. (Directora de una escuela común con inasistencia alta).

#### **2.1.4. La movilidad física**

Un aspecto reiteradamente mencionado como un factor que influye en la inasistencia y que claramente se relaciona con el anterior es la alta movilidad física de las familias.

En esta zona una causa muy relevante es la movilidad. Tenemos muchísima movilidad de los niños, sobre todo durante los primeros meses, hasta mayo, y luego en los últimos meses. Se van porque se mudan. Aquí hay muchos niños que provienen del INAU, situaciones de violencia doméstica por las que se traslada la familia a un lugar más seguro, niños que pasan a hogares sustitutos, separaciones de pareja, casos de consumo de sustancias adictivas, niños que pasan a vivir con otro referente familiar, etcétera. (Directora de una escuela Aprender con inasistencia media).

Hay una población que en un alto porcentaje es inestable. Cambian de lugar de residencia, cambia la conformación de la familia, hay casos con padres privados de libertad. Predomina la madre jefa de hogar. Nos trae una generación de hijos, dos o tres; después estos pasan a la escuela y más adelante llega otra generación. Nuestra mayor población proviene de asentamientos. Quedan algunos de los viejos pobladores, descendientes de familias inmigrantes que vinieron a hacer sus quintas en estas manzanas que están alrededor. Cuando llegué y vi el porcentaje de ausentismo que había me quería morir. Los docentes me decían: “Mirá que acá es así”. (Directora de un jardín Aprender con inasistencia media).

Es también una escuela con mucha movilidad: a principio de año se dieron como cuarenta pases, después empezaron a venir, ahora nuevamente se es-

tán yendo. Hay una alta movilidad familiar: están en un refugio, después están con la abuela, después vuelven con la madre. Entonces no tienen sentimiento de pertenencia ni a la escuela, ni a la familia, ni a la casa, porque son niños que no tienen ni casa. También hay niños que vienen desde muy lejos. Son niños que vienen solos, se manejan solos. (Directora de una escuela común con inasistencia alta).

La movilidad de la población genera que en algunas escuelas disminuya el alumnado y en otras se incremente.

Cuando disminuye, por un lado se atenúan algunos problemas derivados de carencias de infraestructura o de superpoblación de grupos, pero también se generan —por lo menos en los casos analizados— sentimientos de pérdida, de deterioro, de ir hacia atrás o de incertidumbre sobre el futuro.

Cuando se dan incrementos, los efectos son diversos según las situaciones. En algunos casos se producen nuevos dinamismos y un mayor entusiasmo para proyectarse hacia el futuro. Es el caso de una escuela que originalmente fue escuela rural, estuvo a punto de cerrar por falta de alumnado, pero luego de una consulta a los padres fue transformada en escuela de tiempo completo y a partir de ese momento ha tenido un crecimiento sostenido y ha experimentado un proceso de revitalización, con un buen involucramiento de las familias. Otro caso es el de un JIC que fue creciendo, incorporando nuevos grupos, incluyendo niños de 3 años, completando el ciclo inicial con primero y segundo, que fue categorizado como Aprender e incorporó gradualmente nuevos servicios. Una tercera escuela triplicó su alumnado en la última década; ha incorporado muchos niños de familias en situación de alta vulnerabilidad, no fue recategorizada, sigue siendo escuela común y enfrenta dificultades de infraestructura y de personal para responder a los actuales requerimientos.

Tenemos falta de local, falta de maestros, porque los grupos son muy grandes; tendríamos que tener más cargos. Ahora tenemos dos contenedores, pero son muy chiquitos [...] No tenemos apoyos porque no somos escuela “de contexto”, no sé cómo se arman las categorías con las situaciones críticas que se ven acá. (Directora de una escuela común con inasistencia alta).

En una de las situaciones, en la zona se dieron cambios urbanísticos que revalorizaron las viviendas y se desalojaron edificios tugurizados. Se perdió alumnado de familias en situación muy precaria. Existe la expectativa de incorporar nuevo alumnado de mejor situación social, lo que cambiaría en parte la actual composición social de la escuela.

La escuela ha perdido matrícula, ha bajado su alumnado, pero no por una causa relacionada con la oferta de la escuela. La oferta de la escuela es potente, hay proyectos, hay acuerdos, maestros efectivos, maestros bien calificados, con permanencia en la escuela, y sin embargo el alumnado se va. Se van porque se mudan. Ningún niño se cambió porque la familia no esté de acuerdo con la escuela; al contrario, muchas familias se van lamentando tener que irse. (Directora de una escuela de práctica con inasistencia media).

En otras situaciones se ha perdido alumnado y no se visualiza una posibilidad cercana de mejora.

Esta escuela hace siete años era una escuela preciosa, tenía casi mil niños. Se fueron yendo los niños de familias con mayores recursos; muchos venían de otras zonas. Al irse quedó la población más problemática, y algunos niños del barrio se fueron también. No es como en otras escuelas públicas, que hay situaciones diversas mezcladas; acá como que todo es problemático. (Directora de una escuela común con inasistencia alta).

En suma, de acuerdo a las entrevistas realizadas, en muchas de las escuelas la movilidad física de las familias es un factor que incide fuertemente en los niveles de ausentismo de los niños y parecería requerir ajustes en la planificación a nivel de las escuelas (planificación micro) y las circunscripciones (meso), de forma de adecuar los recursos existentes a las necesidades del alumnado.

## **2.2. Factores relacionados con el estado de salud**

### ***2.2.1. La visión desde las escuelas***

Uno de los factores sistemáticamente mencionados por todos los entrevistados como relevante para explicar la inasistencia en la educación inicial es el de los problemas de salud de los niños.

Los niños de 3 y 4 años se enferman mucho, sobre todo los del nivel 3, que es la primera vez que vienen al jardín. Los primeros meses faltan mucho por problemas de fiebre, garganta, gastroenterocolitis. A medida que van avanzando ya no se enferman tanto. (Directora de un jardín con inasistencia baja).

En general se plantea que los problemas de salud inciden en mayor medida en determinados meses del año y se asocian a factores climáticos que desestimulan la asistencia como medida de cuidado o de prevención.

Hay meses que son complicados: junio, julio. Hay niños que se enferman, llueve o hace mucho frío... En esos meses la asistencia es baja. (Directora de una escuela de práctica con inasistencia media).

### **2.2.2. La visión del pediatra**

Dado el peso que suele atribuirse a este factor en la asistencia de los niños en las primeras etapas de su vida, nos pareció relevante integrar la visión de una especialista, para contribuir a ampliar la comprensión de su incidencia. Entrevistamos a una pediatra con amplia experiencia clínica en el ámbito público y privado, así como también en la docencia y la investigación. Sintetizamos a continuación sus opiniones y reflexiones acerca del tema.

#### *a. Escolarización y exposición a contraer enfermedades*

La profesional consultada no es partidaria de la escolarización de los niños durante los primeros años de vida, en atención a su desarrollo biológico y susceptibilidad a contraer enfermedades. Si ambos padres trabajan, les sugiere que busquen alternativas para dejar a su hijo a cargo de adultos que lo cuiden, en especial antes de los 3 años. A partir de esa edad, progresivamente el organismo del niño va adquiriendo mayores posibilidades de defensa.

Los niños se enferman más en los primeros años de vida. En primer lugar, porque el sistema inmunitario del niño se va desarrollando en forma progresiva en los primeros dos años y termina de desarrollarse, de ser competente desde el punto de vista biológico, más cerca de los 4 o 5 años.

Durante los primeros años —entiende la doctora— la estimulación que necesita el niño es la que le brinda la familia, que lo quiere y lo protege. Si el ámbito familiar es sano psíquica y físicamente, es el mejor ámbito para el desarrollo del niño. Sabemos que esas condiciones no siempre se dan, ni en los hogares pobres ni en los ricos. A veces los jardines rescatan a los niños cuando la familia tiene dificultades para hacerse cargo.

*b. Frecuencia esperable*

En un niño que está escolarizado, a los pediatras no nos llama la atención que contraiga tres, cuatro o cinco infecciones respiratorias en un invierno. Es más, un niño que es alérgico puede tener hasta diez infecciones. En los libros de pediatría se indica que la valoración de la frecuencia es distinta si el niño está escolarizado o si no lo está. Es lo primero que preguntamos en la consulta. Si ha tenido infecciones reiteradas, pero por lo demás crece bien y no tiene otros problemas, y va al jardín, no es para preocuparse.

Hay niños con antecedentes familiares de alergias —y en nuestro país es muy común— que cuando contraen infecciones respiratorias virales tienen manifestaciones alérgicas y la respuesta es muy exagerada: mucha mucosidad, ruidos respiratorios, tos. En los primeros dos o tres años los síntomas son muy marcados. A medida que el niño va creciendo se van apaciguando. Algunos quedan con una predisposición a repetir enfermedades e incluso a los 3 y 4 años pueden tener cuatro o cinco infecciones respiratorias en un invierno.

Ya un niño de 6 o 7 años, si es un niño sano, puede tener un cuadro gripal como todos tenemos en el invierno, dos o tal vez tres, pero con menos intensidad en las manifestaciones.

*c. ¿Cuándo se puede reintegrar?*

No hay ni podría haber una respuesta general respecto a cuándo puede volver al jardín un niño que ha sufrido una infección respiratoria. Cuanto más chico es el niño, en mayor medida recomiendo dejarlo unos cuantos días después que deja de hacer fiebre. Lo mínimo, 48 horas; antes no debería ir al jardín. Pero ¿qué pasa? Después que el niño deja de hacer fiebre continúa con infección respiratoria. Aunque haya pasado el momento de mayor intensidad, va a seguir con mocos, con tos, con algo de broncoespasmo. Si vuelve al jardín, se va a encontrar con otros niños que están cursando quizá otras enfermedades virales, por otros virus. La infección propia le baja las

defensas y está más susceptible a volverse a enfermar. Yo creo que es bueno que se cuide algunos días más, si es posible.

Yo les diría a los maestros que entre siete y diez días de ausencia por una enfermedad está dentro de lo normal; de allí para arriba habría que prestar más atención.

Sería bueno poder acordar con los maestros algunos criterios. A veces los maestros piden que uno les dé un papel que defina cuando se da al niño de alta y puede reintegrarse a clase. Es una decisión que no depende solo de criterios médicos. Desde el punto de vista del cuadro clínico tal vez el reintegro es posible, pero otros factores del entorno familiar o del centro educativo pueden hacer aconsejable que el niño se reintegre antes o después.

#### *d. Incidencia de las condiciones de vida en el hogar*

Las condiciones de vida en el hogar son también un factor a tener en cuenta tanto al decidir el reintegro como al analizar las causas de la enfermedad y las probabilidades de reincidencia.

En general, la pediatra constata que los niños de las familias con mayores carencias se enferman más.

Incide el grado de hacinamiento, la falta de calefacción o el medio utilizado para calefaccionar, que a veces genera humo o elementos tóxicos; inciden los hábitos, el control, si fuman o no fuman dentro de la casa, las condiciones de higiene... Todo esto hace que se enfermen más, que las enfermedades sean más graves y dejen más secuelas.

#### *e. Condiciones en los locales escolares*

La pediatra también señala que el tema de las condiciones ambientales hay que cuidarlo en los jardines. Hay jardines y guarderías que no siempre contemplan ciertos requisitos importantes para el cuidado de la salud. Por ejemplo, el espacio con que cuentan en relación con el número de niños.

Sobre todo cuando el tiempo está feo y no pueden estar afuera y están todos adentro, si los espacios son chicos y hay varios con resfrío, con tos, el contagio se produce con mucha facilidad. Cuando se dan esas condiciones debe ser más alta la tasa de ausentismo.

*f. Enfermedades prevalentes según épocas del año*

Según la época del año varían las enfermedades prevalentes. En general, en invierno son más comunes las afecciones respiratorias y alérgicas, y en los meses de verano, problemas digestivos o intestinales.

Hay diarreas durante todo el año, en los meses de verano quizá más. Afectan de manera distinta a los niños de medios con mayores carencias, cuando se juntan con problemas de desnutrición o con una dieta inadecuada; la evolución es distinta. También la posibilidad de diseminación dentro de la casa: no es lo mismo si tienen posibilidades de realizar una buena higiene o no, si se lavan las manos después de cambiar al hijo, cuando lo van a alimentar.

*g. Cuidados y medidas preventivas*

Con respecto a las recomendaciones y medidas preventivas a tener en cuenta en los centros educativos, la pediatra plantea en primer lugar el cuidado de la higiene.

Está demostrado que el lavado de manos es una de las medidas costo-beneficio más eficaces para disminuir, por ejemplo, el problema de las infecciones intrahospitalarias. Un centro educativo en algún aspecto es parecido al hospital, porque hay muchos niños y a veces muchos están enfermos, aunque no con afecciones tan graves como en un hospital. El lavado de manos es una medida muy importante en un jardín. Reconozco que no es tan fácil. No lo es siquiera en el ámbito de la medicina, donde no tenemos claro que en el 100 % de los casos se cumpla. Creo que los pediatras debemos estar dentro de los médicos que lo tenemos más incorporado.

Reconoce que en un jardín deberían lavarse los maestros y también los niños, quienes intercambian juguetes y se los llevan a la boca, lo que sin duda es más difícil de lograr.

Deberían controlarse algunos aspectos que no sé si están adecuadamente monitoreados, como el número de metros cuadrados por niño. A más hacinamiento, más riesgo de contraer infecciones. Que dispongan de lugares adecuados para la higiene, para el lavado de manos. No es posible exigir que

esto se realice si no hay suficientes piletas, por ejemplo, aunque ahora contamos con elementos como el alcohol en gel.

### **2.3. Las dificultades de acceso/transporte**

La dependencia de los niños de esta edad de los adultos para ser trasladados a la escuela, así como su susceptibilidad a enfermarse si se exponen a condiciones climáticas adversas, adquieren mayor incidencia cuando además existen dificultades de acceso al local escolar. En los casos analizados resultó claro que este es un elemento que tiene su incidencia, pero también se encontraron escuelas de fácil acceso con altísimos guarismos de inasistencia y centros de complejo acceso que exhiben una baja inasistencia de su alumnado. En estos últimos, la creatividad y la cooperación de padres y maestros permitieron encontrar soluciones para superar esta dificultad. Como veremos en los párrafos que siguen, esto se logró coordinando con los medios de transporte públicos, sumando esfuerzo y tiempo de unos y otros para acompañar a los niños, o recurriendo a servicios privados con el aporte de las familias.

Tenemos dos líneas de ómnibus. Nosotros adaptamos el horario escolar al de los ómnibus. Los padres los acompañan a la ruta y los suben al ómnibus, y luego [al regreso de la escuela] los van a esperar a las paradas. Nosotros los esperamos, nos vamos turnando [entre los maestros]. Un mes le toca a la escuela y el otro al jardín. Una maestra se encarga de esperarlos de mañana y otra de acompañarlos de tarde. A veces los hermanos grandes acompañan a los más chicos. Les aclaramos a los padres que no es nuestra responsabilidad llevarlos y traerlos al ómnibus, que lo hacemos más allá de nuestro horario con el mayor cariño y la mejor buena voluntad. Es una responsabilidad muy grande. (Directora de un jardín con inasistencia baja).

La escuela tiene una ubicación geográfica muy mala. Nuestra población no tiene un radio definido. Muchos vienen en ómnibus; los que viven en la zona, caminando; pero un hay grupo grande de niños (es un 46 % aproximadamente) que vienen en una camioneta escolar. Es un transporte privado que pagan los padres. Esto ha sido de mucha ayuda. No es lo mismo venir en camioneta desde distancias grandes, sobre todo con mal tiempo. No hay un vínculo formal con el encargado del servicio y la escuela, pero hemos

buscando que se integre, que se sienta parte. Nos juntamos a fin de año para evaluar los recorridos, para ver cómo potenciar los tiempos. Esto generó otros beneficios. Primaria tiene convenio con algunos clubes deportivos. Todos los niños de primer año de esta escuela van los lunes a un club de la zona y este señor los lleva gratis, como forma de colaborar con la escuela. (Directora de una escuela de tiempo completo con inasistencia baja).

No siempre se logra encontrar soluciones adecuadas, y en esos casos se generan dificultades innegables.

Empecé a observar que ellos tienen que recorrer caminando distancias importantes para venir acá, a veces quince cuadras. Y no es poca cosa en lugares descampados. Uno ve el esfuerzo que hacen las madres para traerlos y llevarlos, ir, volver y volver otra vez. El niño no viene solo a la escuela, el adulto está involucrado también. Algunos los traen en bicicleta, en moto, en carro también. Los días lluviosos y de tormenta suelen venir menos. (Directora de un jardín con inasistencia media).

Cuando llueve faltan también, no tienen elementos como para evitar mojarse. A veces tienen un solo par de championes y si se los mojan no tienen otro, o es la única ropa y no tienen capita o paraguas para traerlos. Si los traen, a veces tienen que pasar cuatro horas mojados. Nosotros tratamos de conseguir algo para cambiarlos, pero no tenemos mucha cosa. Vienen de asentamientos en que las calles están inundadas, llegan muy embarrados, a veces se inundan también las casas. (Maestra de un jardín Aprender con inasistencia media).

## **2.4. Factores relacionados con el funcionamiento y las estrategias pedagógicas de los centros educativos**

### ***2.4.1. El involucramiento de las familias***

Los párrafos siguientes muestran parte del repertorio de actividades que desarrollan las escuelas para conseguir mayores niveles de involucramiento de las familias con la labor escolar en esta etapa de educación inicial. Desde la realización de talleres hasta la implementación de campañas de reconocimiento de los alumnos con asistencia excelente, pasando por el diálogo cotidiano sobre la labor escolar, los docentes de educación

inicial parecen convencidos de la gran importancia de trabajar constantemente con los padres. Directoras y maestras insisten en que este trabajo implica llevar adelante procesos que siempre son de lenta maduración y que deben ser cuidadosamente pensados en función de las características de cada centro y su contexto.

En el caso de este jardín, por ser una zona rural, se ha trabajado mucho con los padres. Saben que [los niños] a nivel inicial vienen a trabajar; les hemos mostrado el programa, hemos logrado que entiendan y asuman la responsabilidad de traerlos todos los días. (Directora de un jardín con inasistencia baja).

Hay zonas donde se puede abrir el jardín a la sociedad; en otras es más peligroso. Es bueno que el jardín se abra a los padres. Nosotros hacemos muchas actividades: talleres en las clases, clases abiertas, actividades especiales para el Día de la Madre, del Padre, del Abuelo. Utilizamos un cuaderno viajero, una carpeta de intercambio. Hemos trabajado mucho, por eso pienso que no faltan. Hay escuelas que son muy cerradas y eso a veces ocasiona desinterés al no saber lo que se está trabajando. Incide la propuesta educativa, la propuesta del director, de los maestros, ser un maestro abierto que comunica... Pero uno informa y no siempre del otro lado se recibe, y eso escapa a lo que puede hacer la institución. Es muy importante la zona donde está inserta la escuela y el nivel cultural de los padres. (Directora de un jardín con inasistencia baja).

Nos dio mucho resultado adaptar el carné que llevan los niños de primero a sexto para los niños de inicial. Incluye un juicio de valoración social y de logro; dejamos el cuadradito en que van las inasistencias; en la parte de atrás habla de la importancia del carné y en la portada pusimos la foto de la escuela. Hemos trabajado mucho con los papás para mostrarles lo que se hace en la escuela y lo que se pierden cuando faltan, cómo se corta un proceso de aprendizaje. También hemos hecho algunas campañas internas, de reconocimiento a los niños que en el mes no faltaron. Empezamos entregando unos certificados de buena asistencia; el año pasado hicimos un reconocimiento más público, sobre fin de año, a los niños y a sus familias. Tenemos un cuaderno de comunicados, que se usa en toda la escuela como nexo entre la escuela y la familia, tanto para información oficial, general, como específica para la familia. A comienzos de año se incluye una bienvenida a la familia, un recuadro con las principales normas de la escuela y un pedido especial

de que cuando faltan comuniquen las razones de la inasistencia. Este conjunto de acciones, sumadas a las que se mencionan en relación al transporte, han dado resultado. Hemos mejorado. (Directora de una escuela de tiempo completo con inasistencia baja).

#### **2.4.2. La estabilidad del equipo docente**

Se percibe una relación clara entre el nivel de estabilidad del equipo docente y la posibilidad de lograr un vínculo fuerte con los padres, encontrando alternativas adecuadas para resolver los problemas específicos que se plantean en cada situación. Sin perjuicio de esto, también se menciona el ingreso de nuevos maestros como un factor de renovación que permite innovar y tomar nuevo impulso.

El personal docente ha permanecido en el jardín. Algunos tienen ya diez años trabajando; han tenido oportunidad de trasladarse, pero han permanecido. El 100 % [de los docentes] de inicial son efectivos... Algunas maestras vienen desde lejos; el ómnibus más cercano queda a cuatro cuadras. Pero se establecieron en este lugarcito de trabajo, tienen muy buena vinculación con las familias, se conocen porque han trabajado con varias generaciones de sus hijos y es muy linda la relación. (Directora de un jardín con inasistencia media).

El personal es bastante estable, salvo dos o tres somos todos efectivos, y hay muchos con más de diez años aquí. Esto también pesa: hay un conocimiento del barrio, de la institución, de las familias. En general los padres responden cuando se los convoca; viene la mayoría. En inicial y primer año en general están más presentes. (Maestra de una escuela común con inasistencia baja).

Este año se jubilaron tres maestros. Estaban cansados, muchos años trabajando en el mismo contexto. Ahora entraron maestros jóvenes. Quieras o no, es otro el aire que entra, como que ayuda a hacer otras cosas. (Maestra de una escuela Aprender con inasistencia media).

#### **2.4.3. Los proyectos institucionales**

La propuesta educativa, los proyectos institucionales, son mencionados por la mayor parte de los directores y maestros como sus principales

herramientas para captar el interés de los niños y las familias, lograr que valoren lo que la escuela les ofrece, y en esa medida aumentar la regularidad en la asistencia.

Ahora iniciamos un nuevo proyecto, una experiencia educativa de flexibilización; surgió de un análisis de la repetición que hicimos el año pasado. Concluimos que lo que estábamos haciendo no estaba dando resultados del todo satisfactorios y que teníamos que cambiar. A partir de una evaluación exhaustiva en lengua y escritura, se agruparon los niños por nivel de logro y por dificultades. En función de esto se estableció un contenido que los maestros van a trabajar con niños de diversas clases para avanzar o, si lo necesitan, para recuperar. No sabemos cómo va a funcionar; lo empezamos este año y vamos a evaluar qué pasa. (Directora de una escuela de tiempo completo con inasistencia baja).

Hay una maestra que está trabajando muy bien con el método natural para primer año, en relación a la lectoescritura. El año pasado lo trabajó la maestra de inicial; se está integrando a los grupos de diversas edades. Los padres han apoyado este tipo de propuestas; cuando empiezan a ver logros es impresionante cómo apuestan a la escuela. Al padre hay que hacerle entender el valor didáctico que tiene el juego. Se puede aprender jugando en inicial y también en sexto año. (Directora de una escuela común con inasistencia baja).

A fin de año estamos realizando evaluaciones; realizamos encuestas a todas las familias, a los maestros y a los niños, entre noviembre y diciembre. Yo las tabulo en el verano y en febrero es el primer insumo que traigo para el trabajo administrativo con los maestros. Hago una devolución de toda esa información a los maestros, tratamos de interpretar las razones de esas respuestas y a partir de allí surgen lineamientos de trabajo, propuestas de mejora. Los maestros trabajan luego los resultados con sus grupos de clase —como es escuela de tiempo completo, todos los grupos hacen asambleas, desde inicial a sexto— y se envía la información a las familias a través del cuaderno de comunicados. Les preguntamos a los niños sobre lo más lindo del año, lo más feo, si aprendió lo que esperaba, si le pareció que había hecho su mayor esfuerzo, la relación con los maestros, con los compañeros, la opinión de la escuela, propuestas para el 2013... Es el segundo año que lo hacemos y nos

ha dado insumos muy interesantes. (Directora de una escuela de tiempo completo con inasistencia baja).

Con las familias, estos procesos de evaluación han ayudado a mejorar la comunicación, lo cual es visualizado por los docentes como un factor clave para la buena respuesta de los padres.

Este año tenemos un proyecto de centro que busca modificar el perfil de esta escuela. Esta escuela está en pleno proceso de cambio. De ser una escuela permisiva, en que todo se puede, que todo está bien, o que se transforma en expulsora en algunos casos, hoy es una escuela en que existen normas de convivencia, de respeto. Aquí se escucha mucho a los chiquilines, se mantienen entrevistas con los padres, se busca siempre un diálogo con ellos. Mostrar una escuela de puertas abiertas... Se hacen reuniones y talleres con padres. Hay asambleas de clase cada quince días, asambleas de escuela, y entre otros temas se trabaja también con los niños sobre la importancia de la asistencia. Algunos tienen hermanos más chicos y los traen a la escuela, entonces es importante que ellos comprendan también por qué tienen que estar en la institución educativa. (Directora de una escuela Aprender con inasistencia media).

La visión de las maestras es en general coincidente con la de las directoras en este aspecto, y mencionan algunos aspectos más específicos de su tarea.

Se muestra a los padres lo que son los proyectos de centro: tenemos una huerta, también profesores especiales de música, de danza, de inglés; son actividades importantes que suman a la educación. El año pasado hicimos actividades conjuntas con los niños de 5 años y de primero. Hicimos una actividad de plástica; los niños de primero vinieron al jardín y luego los del jardín fueron a la escuela de grandes. Primero y segundo fueron juntos a Montevideo a ver una obra de teatro. Este año vamos a hacer nuevas actividades que implican intercambio entre los niños de 5, primero y segundo, y entre los maestros, realizando trabajos por nivel de aprendizajes en diversas temáticas. (Maestra de un jardín con inasistencia baja).

Es importante destacar lo pedagógico, clarificar los objetivos de la enseñanza en esta etapa e informar sobre cómo se trabaja para que en la casa puedan

dar continuidad a lo que se hace en la escuela. También que vean que hay una buena asistencia del maestro a la escuela. Se ve la continuidad, el interés, que el maestro está involucrado. (Maestra de una escuela común con inasistencia baja).

Se trabaja con los padres durante todo el año. Brindamos información, orientación pedagógica, trabajamos el tema de los hábitos y el problema que se genera cuando no hay concordancia entre la escuela y el hogar; el tema de la higiene, las comidas, la importancia de los límites. También se hacen talleres lúdicos y de integración donde el niño y el adulto participan de forma más desestructurada. Recalcamos la importancia que ellos tienen en el proceso educativo del niño. No se trata solo de traerlo porque es obligatorio y cumplir con dejarlo acá; es importante el apoyo, el acompañamiento. (Maestra de una escuela de tiempo completo con inasistencia baja).

#### **2.4.4. El desgaste**

La franqueza de los entrevistados permitió no dejar de lado un aspecto muy relevante para encarar esta temática: el desgaste al que están sometidos los directores y equipos docentes que trabajan con las situaciones de mayor vulnerabilidad, y la necesidad de tener en cuenta el cuidado y el apoyo a los equipos para hacer posible sostener y mejorar los resultados. Como veremos más adelante, este tema fue planteado también, desde su perspectiva, por los entrevistados de FUM y ATD.

Yo trabajé en contexto crítico y es difícil porque uno se cansa. Parece como que tirás agua al río y no ves ningún fruto, pero, justamente, no hay que bajar los brazos y seguir insistiendo. De pronto de diez hay uno que entiende, pero hay que seguir... La permanencia del director es importante. Yo tengo dirección con clase y no es lo ideal. Las tres horas adicionales a la clase no dan: hay trabajo administrativo, trabajo con la comisión de fomento... Es agotador. Si estás más cuidado, más contenido en la institución, ponés en la mira trabajar por la asiduidad y lo lográs, de pronto no en un año, pero se logra mejorar. (Directora de un jardín con inasistencia baja).

A veces nos tenemos que sentar a pensar y reflexionar junto con otros. Es tanta la vorágine de la cotidianidad, que uno va cumpliendo, cumplien-

do, pero lo del momento. Si trabajamos a demanda, ¿dónde está nuestro objetivo? Hay que enfocarse de pronto en algunas familias, pero tampoco podemos desatender a las otras, las que podríamos decir que están dentro de la normalidad, porque no las podemos perder, no pueden quedar para atrás, también ellas tienen que seguir avanzando. Necesitamos un equilibrio. ¿Y en qué momento pensamos todo esto? ¿Adónde derivamos acciones y coordinaciones? ¿Cómo vamos evaluando qué es lo que sirve y lo que no? (Directora de un jardín con inasistencia media).

Algunas docentes destacaron especialmente la relevancia de contar con espacios para trabajar en equipo y reflexionar juntas sobre cómo encarar mejor su tarea.

Es muy importante haber ganado este espacio [reunión periódica del colectivo docente] donde se habla de lo que pasó en la semana, hacemos proyectos, podemos ver la institución en general, nos ayuda a tener otra visión de las cosas, buscamos soluciones entre todos y las cosas salen mejor. (Maestra de una escuela Aprender con inasistencia media).

## **2.5. Intervenciones específicas relacionadas con el ausentismo**

Este ítem agrupa elementos aportados sobre las definiciones y acciones específicas realizadas desde las escuelas en relación con la problemática del ausentismo en el ciclo inicial, así como la percepción de las entrevistadas acerca de las políticas y orientaciones recibidas al respecto desde las autoridades del sistema.

### ***2.5.1. Los protocolos de intervención ante el ausentismo***

En el primer apartado damos cuenta de la información relevada respecto a las intervenciones que las escuelas realizan cuando se plantean casos de ausentismo, los mecanismos de control existentes, los protocolos establecidos, las medidas más frecuentemente adoptadas, las dificultades y desafíos que a veces se presentan para implementarlas.

Las entrevistas revelan que las escuelas cuentan, conocen y aplican el protocolo de actuación en los casos de ausentismo escolar.

De acuerdo a la circular sobre ausentismo, el docente tiene que comunicar al director cuando se registran tres inasistencias consecutivas de un alumno. Hay una serie de pasos a cumplir: llamada telefónica, el contacto con la familia. Cuando no se logra se envía una persona de la comisión de fomento a la casa; eventualmente se solicita apoyo de policía comunitaria. (Directora de una escuela común con inasistencia alta).

A partir de tres inasistencias consecutivas se llama al hogar. Primero la maestra, vía telefónica, y si es necesario a partir de los integrantes de la red familiar. Luego intervengo yo [directora]. Si no logro contestación llamo al policía comunitario. Este año tenemos algo más que es fundamental: el maestro comunitario, que nos permite llegar desde la institución al hogar, antes de la intervención del policía comunitario. Es bueno desmitificar y dar esta apertura a la policía comunitaria para ayudar a la sociedad, en los casos, por ejemplo, en que la escuela no logra entrar. Cuando hay hogares en plena boca de venta de pasta base y como maestros no podemos llegar solos, pueden acompañar o ir. (Directora de una escuela Aprender con inasistencia media.)

Todos los meses tenemos que enviar a Primaria el porcentaje de asistencia. La reglamentación se aplica en 4 y 5 años, donde la asistencia es obligatoria. Pedimos a los padres que si [los niños] van a faltar más de dos días llamen por teléfono y avisen, que si van al médico pidan un certificado. Si ellos no llaman, lo hacemos nosotros. Estamos muy pendientes de eso. (Directora de un jardín con inasistencia baja).

Estamos pasando la lista, incorporando los datos en la Plataforma Gurí. Va a ser consultada por otros organismos, como MIDES y BPS, y si el niño falta mucho, algunos beneficios de pronto se van a cortar. Les explicamos a los padres que el niño tiene derecho a la educación, y los responsables de que ellos se eduquen son ellos y nosotros. “Hacemos todo lo que podemos, pero si ustedes no los traen, tenemos que informar.” (Directora de una escuela común con inasistencia baja).

A mediados de año cuento las inasistencias y si me dan más del 20 % no les doy el certificado para Asignaciones Familiares. El año pasado lo hice en dos casos, y dio resultado. Los padres se dieron cuenta que no podían traerlos

acá porque vivían lejos, entonces buscamos otro centro que les quedaba más cerca de la casa. Sabemos que ahora van porque hacemos un seguimiento telefónico con los otros directores. (Directora de una escuela Aprender con inasistencia media).

Sin perjuicio de lo anterior, los docentes señalan que en algunas escuelas la realidad social se impone por sobre el protocolo de actuación y se requerirían otros apoyos profesionales para hacer frente a la problemática.

Acá ya se sabe cuál es la realidad, por eso no se exige tanto. Es muy complicado comunicarse con las familias. No hay teléfonos fijos, a los celulares llámás y, o están fuera de servicio, o no atienden. Las direcciones a veces no son correctas o no los encontrás. La última vez que vino el inspector, me habló de la posibilidad de contar con un equipo multidisciplinario. Vinieron solo algunas veces, no ha sido suficiente; no me queda muy claro qué es lo que tienen que hacer. La escuela no tiene maestro comunitario porque es una escuela común, que no es para nada común. Tendríamos que tener sentado en ese salón un equipo multidisciplinario que no se moviera de acá. (Directora de una escuela común con inasistencia alta).

Cuando no han dado resultado las llamadas de la maestra y de la Dirección, se hacen derivaciones a la psicóloga y la asistente social. Hace tres años podemos recurrir a ellas para que se ocupen de los casos más graves. En realidad trabajamos poco con ellas; hablan con nosotros y después hacen su trabajo, pero no hay una comunicación muy fluida. Necesitaríamos un equipo fuerte que trabaje todos los días con nosotros, que haya más comunicación, sobre todo en escuelas como estas. Hay escuelas en las que tal vez lo puede resolver uno mismo, pero en otras no. Lo primero que pediría es un equipo que esté diariamente acá y con el que podamos hacer un trabajo conjunto. A veces queremos hacer las cosas, pero no tenemos las herramientas necesarias. (Maestra de una escuela Aprender con inasistencia media).

### ***2.5.2. La visión sobre las definiciones y acciones desde el CEIP y orientaciones de las inspectoras***

Los directores fueron consultados sobre su percepción respecto a los lineamientos y las acciones desarrollados con relación a este tema desde el

CEIP y sobre las orientaciones y el apoyo recibido de los inspectores para encararlo. A continuación se incluyen las principales apreciaciones recogidas al respecto, que presentan una gama diversa de posiciones.

En tal sentido, el Programa Cero Falta aparece como una iniciativa ampliamente reconocida, con múltiples menciones, pero no exenta de críticas, particularmente por las dificultades que las escuelas viven en la fase de implementación.

Se ha puesto mucho hincapié en el Programa Cero Falta y ha sido algo interesante, pero debería darse un proceso a lo largo de todo el año y no solo al inicio y al finalizar. Se requiere un énfasis muy claro, un discurso muy directo a los padres, día a día, para hacer tomar conciencia. (Directora de una escuela Aprender con inasistencia media).

El Programa Cero Falta es más *marketing* que nada. No hay otras políticas para encarar el problema. (Directora y maestra de una escuela Aprender con inasistencia alta).

A su vez, varias directoras señalaron que no cuentan con demasiados apoyos externos para avanzar en la universalización de la educación inicial y, en particular, combatir el ausentismo. Los apoyos que se demandan van desde ideas concretas que podrían sugerir las inspecciones hasta sanciones legales a los padres que no cumplen con sus obligaciones respecto a la asiduidad en la asistencia de los niños a la escuela, pasando por la atención de profesionales a los niños que lo requieran.

Las inspecciones supervisan, piden acciones, llaman, pero no dan muchas ideas. (Directora y maestra de una escuela Aprender con inasistencia alta).

El Consejo puede estar poniendo mucho énfasis en el discurso, pero no se traduce con la misma fuerza en las inspecciones. En los dos últimos años la vi pocas veces. (Directora de una escuela Aprender con inasistencia media).

La educación inicial es obligatoria, pero no tenemos herramientas como directores para presionar a un padre para que mande su hijo a la escuela. Se podría tener otro tipo de apoyo; por ejemplo, que con un determinado número de faltas no pueda promover. De pronto en 4 años no, pero po-

dríamos empezar con 5 años. (Directora de una escuela común con inasistencia alta).

Se detectan situaciones en que se requiere consultar al fonoaudiólogo, al pediatra. Si no se hace nada, el niño ingresa a primero, no se atacó a tiempo el problema y luego repite. (Directora de un jardín con inasistencia media).

Si se lograra efectivamente una triangulación entre la escuela, Salud Pública y el BPS sería espectacular. (Directora de una escuela Aprender con inasistencia alta).

Las respuestas de las maestras a esta consulta parecen evidenciar más lejanía respecto a las autoridades, menos información y tal vez expectativas menos claras respecto a lo que pueden esperar de apoyos externos.

El problema radica en la familia. Hasta que los padres no se concienticen, por más que hagas, no creo que las cosas cambien. La matrícula en 4 años ha aumentado, pero no sé si es por una mayor conciencia de que tienen que venir a la escuela o por utilizar los beneficios... Es muy difícil pensar en algo porque los padres de los niños que más lo necesitan son los que no aparecen. (Maestra de una escuela común con inasistencia alta).

Lo que nos enoja un poco a los maestros es que las autoridades y la población, responsabilizan muchas veces al maestro, al equipo director o a la institución. Como que piensan: “¿Qué están haciendo ustedes para cambiar esto?”. Pero los niños no vienen porque no hay una familia atrás, porque nadie los trae. Puede ser que a veces la institución no tenga las estrategias adecuadas para captar, pero yo pondría esa causa en último lugar. A veces las autoridades la ponen en el primero y es como tapar el sol con un dedo. Es mucho más fácil decir que la culpa es de fulano o fulana, pero los niños no vienen porque hay un tema social atrás que es mucho más complicado que la propuesta de clase de la maestra. (Maestra de una escuela común con inasistencia alta).

## **2.6. El trabajo en redes. Claroscuros de la situación actual**

La complejidad de la problemática que las escuelas enfrentan cotidianamente implica —como varios de los entrevistados recalcaron— que

necesitan coordinar acciones con otras instituciones y organizaciones comunitarias que prestan servicios y desarrollan programas dirigidos a la misma población. En general existe coincidencia en la importancia de trabajar en red, pero también se registra una visión predominantemente crítica sobre el funcionamiento de la coordinación interinstitucional y las posibilidades de lograr apoyos efectivos por esta vía.

Tendríamos que coordinar mejor con las diferentes organizaciones sociales que tenemos en el barrio. Tengo una gran preocupación porque hay niños asistidos por otras instituciones y no logro una buena comunicación, que tendría que ser rápida, ágil, efectiva. Los tiempos de la educación formal no son entendidos por otras instituciones. Tenemos desplegados un montón de actores sociales, asistentes sociales, psicólogos, pero no hemos logrado aunar criterios y trabajar efectivamente. Trabajamos en islitas y el niño es uno solo. Cuando caés en la cuenta, hay un montón de gente trabajando alrededor de la escuela, pero que no logra desembarcar en nuestras instituciones. En muchos casos el discurso es culpar a la escuela, pero no se ponen en el lugar, no vienen acá, no trabajan dentro de la institución. He pedido por favor que vinieran a trabajar con nosotros, pero siguieron trabajando por su línea. (Directora de una escuela Aprender con inasistencia media).

A veces trabajamos con el equipo de INAU, la asistente social y la doctora que trabaja en temas de violencia doméstica; también está interviniendo ahora el policía comunitario. Solos no podemos trabajar. Ya tuvimos una experiencia, un caso de violencia doméstica. La contuvimos, hicimos todo, me pasé una tarde en el hospital, y a los pocos días habían pedido pase porque se iban. La niña había desmentido todo y nosotros quedamos como los malos de la película. (Directora de una escuela común con inasistencia media).

Se nos acercan organizaciones, pero cada una atiende algo específico; atienden una parte del problema pero no se pueden encargar de otra. Entonces tengo que coordinar con muchísimas organizaciones, y esto realmente no está a mi alcance y no está en mi conocimiento a quién dirigirme. Yo encantada de recibir y trabajar, pero hay tanto para abarcar, porque es tan amplia la diversidad de situaciones y variedad de la problemática. Una de ellas me pedía una cantidad enorme de información, unos formularios impresionan-

tes, y después ellos iban a seleccionar los casos que iban atender... No pude seguir. (Directora de un jardín con inasistencia media).

Trabajamos con todas las instituciones que tenemos aquí en la zona, pero funciona hasta por ahí no más. Yo al menos no veo un trabajo fuerte, como que estamos cada uno en sus cosas. Hay contactos, cuando necesitamos insumos venimos, vamos, pero no hay una devolución. Damos información sobre la situación de un niño o una familia y no sabemos qué pasó después, no hay devolución. A veces las hay pero son orales. Tendría que haber una ficha del niño. Hay mucha cosa pero no está muy profesionalizada. (Maestra de una escuela Aprender con inasistencia media)

### **3. La percepción de los inspectores**

Asumiendo la particular relevancia de la función que cabe al cuerpo de inspectores en la elaboración y orientación de propuestas conducentes a mejorar los niveles de asistencia, se entrevistó a tres inspectoras de Educación Inicial y se recogieron aportes y visiones en un encuentro de inspectoras realizado a comienzos del 2013.

El ausentismo en la educación inicial es percibido como un tema de alta relevancia, cuyas raíces más profundas deben buscarse en la concepción predominante en la sociedad y en la población destinataria respecto a la importancia de la educación en ese período. Todas las inspectoras destacaron este aspecto como crucial. En su visión, existen importantes coincidencias y también algunos matices sobre cómo enfocar esta etapa y las acciones para responder a las inasistencias, como puede apreciarse en los ítems siguientes.

#### **3.1. La visión predominante en la sociedad respecto a la educación inicial**

En opinión de las inspectoras entrevistadas, la sociedad uruguaya no ha interiorizado aún plenamente que la educación inicial constituye una oportunidad clave para el desarrollo del potencial de los niños, oportunidad que no debería desaprovecharse con las inasistencias frecuentes. Tal visión es radicalmente diferente a la instalada respecto a primaria, nivel respecto al cual sí hay conciencia de los riesgos que suponen las faltas reiteradas.

En nuestra sociedad está instituido el valor de la escuela primaria, pero no de la misma manera el de la educación inicial. ¿Por qué un niño de 5 años falta menos si está en primer año que si va al jardín? Existe la mentalidad de que la escuela es una cosa seria, pero al jardín van a jugar. Juegan, sí, pero a través del juego se está enseñando tanto desde la dimensión pedagógica como desde la vincular, y hoy día está totalmente demostrada la importancia de la educación en ese momento de la vida, pues se sientan las bases para su desarrollo en esos primeros años, y ya desde la gestación.

Se suele mirar a la educación inicial en función de su impacto en lo que viene después. Yo aspiraría a que hubiera una gran campaña que mostrara a la familia lo que el niño vive en ese momento. Que vaya a educación inicial porque se encuentra con otros; porque al hablar con otros aprende a conversar, a argumentar; porque juega y con el juego aprende; porque es feliz, porque vive mejor esa etapa de su vida. Con la estrategia de hablar del impacto posterior, seguimos fortaleciendo la idea de que lo importante es lo que ocurre en primaria, entonces es un discurso que va contra nosotros mismos.

### **3.2. Principales factores que inciden en la inasistencia**

Las inspectoras señalaron que la inasistencia en educación inicial es un fenómeno multicausal que exige, además, diferenciar según los contextos. Reconocieron que será necesario transitar por un proceso de concientización de las familias respecto a los fundamentos de la obligatoriedad de la educación inicial.

Tenemos niños que faltan muchísimo. Hay un espectro muy amplio de motivos: el contexto en que vive la familia, sus condiciones de vida, la estación del año, la locomoción, la accesibilidad del centro educativo. Están los que los padres trabajan por la noche como recolectores y al otro día se duermen. También los que no los llevan porque el niño llora mucho cuando lo dejan.

En los contextos más desfavorables puede estar ocurriendo un proceso de baja de la autoestima familiar, de ruptura con las instituciones, y entonces les cuesta mucho aceptar las normas. Muchas veces son parejas jóvenes que el primer contacto que tienen con una institución pautada, normatizada es

cuando su hijo ingresa a la educación inicial. Esto preocupa, porque si el niño está mejor atendido en la institución que en su familia, deberíamos estar haciendo los máximos esfuerzos para que el niño asista, pero también para hacer un trabajo con la familia para que acompañe.

La conciencia sobre las razones de la obligatoriedad de la asistencia en inicial no se puede imponer por una ley, eso se va conquistando. Es una etapa educativa que muchos abuelos, hasta muchos padres, no transitaron, no forma parte de sus biografías.

### **3.3. Recursos para enfrentar las inasistencias**

En el discurso de las inspectoras, las escuelas cuentan con algunos recursos para enfrentar las inasistencias. En particular, hay un protocolo de intervención que está totalmente incorporado a la dinámica de funcionamiento escolar. Más recientemente, ha comenzado a funcionar el Sistema Gurí, que permite un control de las inasistencias directamente vinculado al pago de Asignaciones Familiares por el BPS.

Tenemos un protocolo de intervención frente a las inasistencias. Es el mismo que el de educación común, que rige también para inicial. El primer paso es que el maestro llame a la casa para saber por qué el niño no viene. A veces no es efectivo, porque te dejan números de teléfono que no existen o celulares que cambian con frecuencia. Se busca información a través de referentes (hermanos, compañeros, vecinos). Se informa al director. Si tampoco se obtienen resultados, se comunica por escrito al inspector; este lo eleva al inspector departamental y en el acuerdo de inspectores se rastrea si está en otra escuela. Ahora la ubicación de los niños se facilitará mucho con el Sistema Gurí, al contar con los datos informatizados. Se está haciendo un registro único, con las fichas acumulativas de los niños, de modo de tener documentada toda la historia escolar de cada niño. Es fundamental para encarar acciones tanto hacia los niños como con las familias.

Si bien están funcionando muchos recursos, como por ejemplo el Programa Escuelas Disfrutables, que atienden a los niños y a las familias, no había hasta el momento medidas administrativas que permitieran controlar esta situación. Ahora con el BPS se están instrumentando formas para realizar

el seguimiento de las inasistencias. No debemos tenerle miedo a la palabra *control*, porque de alguna manera forma parte de los conceptos vertebradores de la administración.

Se percibe, además, que hoy hay bastantes más recursos materiales y humanos que en el pasado, aunque no siempre se consigue optimizar su utilización.

Otro aspecto clave es lograr el aprovechamiento de todos los recursos que nos ha dado el sistema: el uso adecuado del tiempo en las salas docentes, los diversos programas implementados [Segundas Lenguas, Maestro más Maestro, Aprender, Escuelas Disfrutables, Maestros Comunitarios, el Ceibal]. Los niveles de repetición han disminuido, pero se aspira a más. Sobre todo es necesario mejorar en las escuelas que trabajan con las familias más vulnerables.

### **3.4. Experiencias que dieron buenos resultados**

En la entrevista colectiva realizada a las inspectoras se destacaron algunas experiencias que encontraron caminos hacia buenos resultados en cuanto a los niveles de presentismo.

En primer lugar, mencionaron el vínculo con las familias y su participación en diversos tipos de instancias, incluidas las pedagógicas. Explicarles los contenidos del programa a desarrollar, los proyectos que se implementarán, trabajando en conjunto a través de talleres, manteniendo una comunicación permanente, compartiendo tareas.

En determinado momento nos dimos cuenta que ellos habían adoptado un lenguaje pedagógico como el que usaban los maestros. Tal vez escribían con faltas de ortografía, pero tenían claros los conceptos.

Se relatan situaciones en las que se logró revertir el desinterés de los padres proponiendo actividades en las que se sintieran necesarios. Muchos percibieron el mensaje “sin ustedes no es posible” y respondieron. Se intenta mostrar una propuesta atractiva, desde la ambientación del salón o fotografiando y enviando al hogar actividades que el maestro realiza con los padres para que las repitan en el hogar. En algún caso se creó

hasta un blog para enganchar a los padres. Proyectar junto con los niños y los padres las actividades a realizar en los días siguientes, crear una expectativa, asignar roles para que sientan que su presencia será necesaria, que si no van se van a perder algo importante.

Un procedimiento que ha dado lugar a debates entre los maestros, como el de la premiación, fue utilizado en algunas escuelas con buenos resultados, tanto en grupos de 5 años como de primero. El niño se sintió reconocido y la familia también.

A nivel de las escuelas se reconoce que, a pesar de todos los esfuerzos, hay familias que no se interesan. “Son llamados hasta el cansancio” y no vienen. En esos casos recurren a los equipos multidisciplinares del Programa Escuelas Disfrutables y a los maestros comunitarios.

Pero llega un momento que no tenemos respuesta ni aun usando esa batería de recursos. Llegamos a desesperar, porque habría que recurrir a lo legal y eso escapa a nosotros. Por ejemplo, hay niños que quedan fuera de hora porque no los vienen a buscar, pero no durante 15 minutos, de pronto son tres horas. La normativa dice que en esos casos hay que llamar a la seccional policial, pero ¿cómo vamos a dejar a un niño de 4 o 5 años en una seccional?

[Es una población] que no tiene internalizadas las normas institucionales, que ni siquiera han terminado la escuela. En algunos casos se trata de inmigrantes con experiencias y pautas muy distintas a las nuestras, y hay que desarrollar la empatía pero también la autoridad.

Sí, lo coercitivo tendrá que ser lo último, pero tiene que existir. Hay padres a los que hay que hacer ver que tienen muchos derechos y facilidades que se les han otorgado, y como contrapartida tienen que llevar a su hijo a la escuela. El niño es en esa etapa absolutamente dependiente. Es cierto, pero hay que convencer, negociar, mediar, y no siempre lo hacemos bien, no siempre estamos bien preparados para esto.

### **3.5. La inserción institucional de la educación inicial en las escuelas**

La inserción de la educación inicial en las escuelas ha pasado por diversas etapas. Se han manejado y se continúan manejando alternativas

y argumentos sobre la conveniencia de unas u otras. El tema surgió en diversos momentos en la consulta realizada a las inspectoras. Sintetizamos a continuación las menciones a diversos aspectos relacionados con el punto. Como veremos más adelante, es también un tema de preocupación de las representantes gremiales.

### ***3.5.1. La edad de ingreso a primaria y las modalidades de funcionamiento institucional***

Un primer aspecto es el que se vincula a la incorporación de los niños de 3 años a la educación inicial, porque, en la medida en que la asistencia a los 4 y 5 años ha devenido obligatoria, han disminuido los lugares para los niños de 3 años.

En virtud de la obligatoriedad de asistencia de los niños de 4 y 5, no se pueden tomar niños más pequeños en todos los casos; quedan en lista de espera niños de 3 años. Ahora se está viendo la posibilidad de que en todas las escuelas que tengan baja matrícula y reúnan las condiciones se inscriban niños de 3 años.

Yo creo que los niños de 3 años tendrían que seguir incorporándose a primaria. Descendimos la población de 3 años porque aumentó la de 4 y la de 5. Los padres inscriben a los niños de 3 en varias escuelas por temor a que no queden en una. La definición desde la Inspección es integrar primero a todos los niños de 5 y de 4, y si queda lugar, entonces entran los de 3 que sea posible ingresar. Hay mucha demanda. Existe un criterio de prelación para el ingreso: primero entra el niño que tenga hermanos en la institución.

Aparece como particularmente atractiva la idea de funcionar sobre la base de un ciclo desde 3 años hasta segundo año, como en el caso de los JICI. No obstante, para impulsarla como línea de política sería necesario evaluar la experiencia de los JICI, así como también trabajar con los directores en torno a esta modalidad de gestión.

La escuela que incorpore niños de 3 años va a tener que cambiar su formato, adecuar sus espacios. La psicología evolutiva nos indica que a esa edad el niño necesita espacios diferentes donde construya su identidad. Habrá que instrumentar nuevas miradas conjuntas, desde los supervisores hasta

los maestros, porque cuando el niño de 3 años empieza la escuela todo el colectivo docente debe hacerse cargo.

Una de las inspectoras enfatiza que, más allá del modelo institucional que se adopte, resulta clave atender a la creación de ambientes adecuados para el desarrollo integral de los niños más pequeños:

Yo creo que más importante que el modelo institucional es el ambiente. Sea cual sea el modelo, en esa etapa el ambiente tiene que ser similar: chico, de pocas dimensiones, porque es una etapa de transición entre la familia y la institucionalidad; acogedor, amigable, de acuerdo a sus características; que el mobiliario sea adecuado, que haya materiales y espacios para juegos y para actividades tranquilas y de descanso. Hoy día tenemos la obligatoriedad, pero muchas escuelas no tienen estas condiciones.

### ***3.5.2. La formación y la disponibilidad de docentes***

Otro aspecto de relevancia para las inspectoras entrevistadas es el referido a la formación que reciben los maestros que trabajan con los niños más pequeños. La especialización para trabajar en este ciclo educativo resulta fundamental, como también lo es la articulación con las otras modalidades de educación, desde educación especial hasta escuelas de tiempo completo. En otras palabras: se trata de aunar la especificidad propia de la educación inicial con el diálogo con educación primaria.

La valoración del trabajo en inicial ha ido aumentando también en el propio sistema educativo; es mucho más valorada ahora que antes. Cuando yo era maestra había que hacer una especialización luego de obtener el título y había cupos limitados. Actualmente existen cursos de actualización y perfeccionamiento, se realizan a nivel de todo el país.

También se ha trabajado en la formación de los directores de las escuelas, porque no tienen por qué tener formación en esta área. Se han promovido prácticas de supervisión diferentes, tratamos de hacer visitas conjuntas los inspectores de dos áreas. De esta forma se transmite que la educación inicial tiene la misma importancia.

Es triste, pero todavía hay docentes que no entienden la función que tenemos. Cansa, porque parece que todos los días una está dando un examen.

Otra inspectora enfatiza la necesidad de que se incluya la formación en educación inicial en los cursos para tiempo completo, y también que se incrementen las posibilidades de especialización para la educación especial.

La escuela es inclusiva por mandato. Tenemos muchos niños con capacidades diferentes. Necesitamos más maestros de apoyo, y formación para que los maestros tengan más elementos para encarar el trabajo con estos niños.

Según las inspectoras, resulta de fundamental importancia la permanencia en el cargo de los equipos docentes para asegurar la continuidad de los procesos de aprendizaje entre los 3 años y segundo.

Hoy se están implementando cursos, pero hay situaciones que afectan la movilidad docente. Por ejemplo, la oferta de tiempo completo, que es más atractiva económicamente. Entonces, tanto los maestros de educación inicial con más experiencia, con alta calificación, como los directores optan en sus últimos años de trabajo por pasar a la modalidad de tiempo completo.

Se menciona que para resolver situaciones de vacantes no cubiertas se ha creado la figura del *maestro a la orden*, pero se entiende que no es una solución adecuada, porque el maestro está solo por algunos días en la escuela, no planifica; los padres perciben esta movilidad del maestro y eso afecta negativamente el trabajo, especialmente cuando se da en inicial.

### **3.5.3. La labor de los inspectores**

Junto con la disponibilidad de maestros, también aparece la preocupación por la disponibilidad de inspectores de educación inicial, de forma de poder brindar un mejor acompañamiento y orientación a los equipos docentes.

Las inspectoras de Inicial somos 40 en todo el país. Un inspector de educación común tiene a su cargo de 2 a 4 escuelas; cada escuela tiene 14 clases;

los inspectores tienen como promedio 80 o 90 maestros que orientar y en general se concentran en un barrio. Un inspector de inicial tiene 6 o 7 jardines; las distancias son enormes porque en general no hay más de un jardín por barrio. Además, tenés las maestras que están en las clases jardineras en escuelas comunes.

#### **3.5.4. La coordinación como potencialidad y debilidad**

En el diagnóstico de varias de las inspectoras, la coordinación aparece con una enorme potencialidad, como una herramienta que, bien utilizada, podría facilitar la optimización de los recursos ya existentes. Se constata, sin embargo, que hay debilidades importantes en este plano. En el plano intrainstitucional, los problemas se resumen en las dificultades de la *transición* entre los ciclos:

Tenemos problemas para la articulación y coordinación efectiva entre ciclos, desde 3 años a segundo, de tercero a sexto y de sexto a primero de Liceo. A pesar de que en el discurso está, todavía estamos atomizados, parcializados. No vemos la trayectoria en los protocolos, en los portafolios, en el registro acumulativo, que el CEIP lo tiene, donde se ve la historia escolar del niño desde los 3 años hasta sexto, pero aún no se hace un buen uso.

En el plano interinstitucional, la Ley de Educación creó el Consejo Coordinador de la Primera Infancia, que ha venido trabajando en torno a una propuesta de red de instituciones de educación inicial:

Ahora estamos elaborando una propuesta desde el Consejo Coordinador de la Primera Infancia, junto con Uruguay Crece Contigo y el Programa de Maestros Comunitarios, para generar una gran red de escuelas y centros de educación inicial con las condiciones que permitirían no solo atender a niños de 3 años, sino también generar mejores condiciones para atender a los de 4 y 5 que ya tenemos en la escuela, y resolver adecuadamente también la idoneidad y el número de personas a cargo de la atención, la forma de asumir las responsabilidades de dirección, buscando encontrar la forma más adecuada para cada situación. Se trata de un proceso de transformación muy artesanal, pero que podría tener importantes repercusiones en el ambiente educativo y, en esa medida, en la asistencia también.

## 4. La visión de los representantes gremiales

Se incluyen a continuación aportes y reflexiones de entrevistadas que desempeñan funciones como representantes de los docentes en la FUM y ATD. Obviamente en su visión se integran perspectivas que se fundan en su larga experiencia en el sistema educativo, en el trabajo que actualmente desempeñan y también en el rol que cumplen por designación de sus colegas.

### 4.1. La percepción del problema y sus causas

Las entrevistadas comparten la apreciación generalizada sobre la importancia de la inasistencia a la educación inicial y de la necesaria continuidad que debe existir en el proceso de aprendizaje para alcanzar los resultados esperados. Existen también coincidencias en las razones a las que se atribuyen los niveles de ausentismo existentes, particularmente las referidas a la valoración de la educación inicial y al grado en que las familias asumen la responsabilidad por la educación de los hijos en esta etapa.

Una de ellas destaca:

La educación inicial ha pasado por muchas etapas, hoy se da más importancia a la estrategia didáctica, pero esto no ha prendido de la misma manera en todos los niveles. Inciden factores culturales, no se valoriza de la misma forma a la educación en los primeros años como básica para toda la vida. También influyen factores sociales, la integración de la familia, la estabilidad, la movilidad física.

En inicial en general hay una apertura importante para que los padres participen de diversas maneras; se buscan caminos para lograr su acercamiento a la escuela, mostrando lo que se hace, los avances de los niños. Ese acercamiento a veces se frena por dificultades de comunicación; no se manejan los mismos códigos en diferentes contextos sociales. La cultura escolar choca con la cultura popular; es más difícil vincularse en los contextos más vulnerables porque la brecha es muy grande. No se visualiza a la escuela y al maestro con la misma legitimidad, con el mismo respeto, con la misma valoración. En otros contextos socioeconómicos también se ven resistencias, en el sentido de que los padres consideran que son ellos los que deben decidir según su criterio si va y cuándo va a clase su hijo pequeño.

[Existen] diferencias entre las escuelas urbanas y las rurales, entre Montevideo y el Interior. En las escuelas rurales hay más dificultades de acceso y a veces a las madres les cuesta más el desprendimiento para llevarlos a la institución, sobre todo si el horario es extenso.

Otra entrevistada, al valorar el problema, explicita su preocupación por la atribución de la responsabilidad central a los maestros, cuando a su juicio se trata de una situación que obedece a factores que escapan en buena medida a su control y plantea los cambios de paradigma que entiende necesario procesar para una cabal comprensión de la temática.

El ejercicio del derecho del niño está mediatizado por la decisión del padre. No depende de la voluntad del niño venir o no venir.

Los maestros y los directores estamos muy preocupados, porque se ha manifestado, se ha culpabilizado a los maestros de esta situación afirmando que los maestros no tenemos propuestas atractivas, y esto no es así, pero necesitamos revertir esa imagen. La educación inicial ha sido visualizada como un espacio de juego y para muchos lo lúdico no tiene un valor educativo. El que juega es el niño, pero el maestro no juega, el maestro propone actividades lúdicas.

Creo que lo que está cayendo en descrédito es la intencionalidad pedagógica del maestro, lo que no es poca cosa. Necesitamos que se revalorice la tarea imprescindible que desarrolla el jardín de infantes. Antes en la familia los padres habilitaban, los abuelos, los hermanos habilitaban; hoy en día el rol contenedor, empático, sostenedor de la familia no se da de la misma manera. Las maestras más antiguas siempre plantean al comienzo del año: “El problema no es educar a los niños, es educar a los padres”.

## **4.2. Propuestas para generar mejoras**

Las entrevistadas hicieron referencia a diversos aspectos y niveles en los que se puede trabajar para mejorar la situación.

En primer lugar se mencionarán las planteadas respecto al centro educativo, y posteriormente se presentarán varias cuestiones referidas a lineamientos para el conjunto del sistema: sobre la propuesta educativa, la formación de los maestros, el seguimiento y control, la coordinación con el sistema de salud. También se sugieren acciones relacionadas con

la atención a la diversidad de situaciones y la revalorización del rol del maestro.

#### ***4.2.1. A nivel del centro educativo***

A nivel de los centros las propuestas son similares a las planteadas por directoras y maestras: difundir las actividades que se hacen, convocar a los padres, habilitar canales diversos de comunicación entre la escuela y la familia.

¿Qué hacemos para lograr un involucramiento de los padres? Dar a conocer las propuestas y tratar que se involucren en las actividades a las que los convocamos periódicamente... Vienen, se apropian del clima escolar desde la vivencia, como que respiran escuela. Este es el propósito, para que sientan, crean, vivencien que estar en la escuela es agradable para sus hijos y les hace bien.

También se dan a conocer las actividades, desde el típico y tradicional cuaderno viajero, un cuaderno de comunicados que es institucional, y tenemos un blog del jardín para informar y dar a conocer actividades, publicar textos, fotos, etcétera.

#### ***4.2.2. A nivel del sistema***

##### ***a. La estructuración por ciclos***

Una de las entrevistadas entiende que sería saludable que el equipo docente de cada escuela pudiera manejarse con flexibilidad para responder a situaciones muy diversas, buscando la forma de estimular a las familias y los niños a asistir asiduamente, lo cual seguramente implicaría asumir distintas modalidades de funcionamiento. También percibe que existe un corte entre 5 años y primer año en la metodología, en el ambiente físico y en el clima escolar, y ese corte muchas veces dificulta el pasaje de los niños de inicial a primer año.

En inicial uno pude ver el proceso del niño desde los 3 a los 5 años. Se ven avances impresionantes. Trabajando como ciclo hasta segundo se podría ir

acompañando el proceso hasta los 7 o los 8, contemplar trayectos diferentes, tener en cuenta los diversos niveles y ritmos.

*b. El seguimiento y el control de la asistencia*

El seguimiento y el control se realizan hoy incorporando registros informatizados, lo cual es visto como un avance importante, si bien una de las entrevistadas señala que hay que tener en cuenta que agrega nuevas tareas a los docentes.

La universalización y la obligatoriedad como políticas me parecen excelentes; el cruzamiento de datos de asistencia con el BPS también. [Esto] de algún modo permite aplicar la ley, porque el niño tiene que estar en la escuela y no es responsabilidad de él, pero al mismo tiempo *protege* a la escuela en el vínculo con los padres y le permite intervenir ante situaciones muy particulares en que las inasistencias tengan una justificación muy evidente.

Hoy con el sistema informatizado tenés que ingresar todos los datos, de los niños, del padre, de la madre, la asistencia, las causas de las faltas... Antes lo hacíamos a mano. Tenés que encontrar los tiempos y contar con la conectividad adecuada. Muchos compañeros lo hacen desde su casa, con conectividad propia. Hay muchas tareas para hacer aparte de enseñar a diario. Tú ves a los maestros trabajando sábado y domingo con el proyecto, el diagnóstico, la evaluación de ese proyecto, la planificación de la secuencia didáctica de las actividades. Siempre andamos con carpetones. Además se necesita tiempo para las reuniones con padres, tiempo para hablar con las colegas, con la directora

*c. La necesidad de implementar propuestas diversificadas que respondan a las especificidades de cada situación*

Con respecto a las medidas que deberían tomarse para mejorar la asistencia, se plantea con énfasis la importancia de no uniformizar y de contextualizar las propuestas para que resulten efectivas. Esto supondría incursionar en mayores niveles de autonomía escolar que los que hoy rigen en el sistema educativo uruguayo.

Me parece que las medidas no se deben diseñar en forma general, porque si es así se convierten en catálogos, o en recetarios. Tienen que surgir de los

colectivos docentes porque las realidades no son todas iguales. Si generalizamos, probablemente nos equivoquemos mucho. La pregunta que me están formulando habría que hacérsela a todos los colectivos, donde los directores y maestros pueden pensar, diseñar los caminos y acertar o equivocarse, evaluar y corregir.

Un aspecto en el que pondría especial hincapié es en que las políticas que se quieran instrumentar se elaboren estableciendo consensos sobre su implementación en el territorio. Hay muchos niveles en la pirámide administrativa. Habría que aceitar la comunicación y dar mayor autonomía de decisión a los centros, para que cada colectivo, conociendo su territorio y su problemática particular, pueda incidir en las formas de implementación.

#### *d. Mayor articulación con el sistema de salud*

Un aspecto particularmente mencionado por una de las entrevistadas es la necesidad de lograr una mejor coordinación con los pediatras, para que cuando son consultados por los padres apoyen la importancia de que los niños asistan a la escuela con regularidad.

Nosotros sabemos que está comprobado que el primer año que el niño ingresa al jardín se enferma el doble de veces, pero quisiera saber si los pediatras conocen la diferencia entre que el niño vaya y no vaya al jardín desde el punto de vista cognitivo, afectivo, desde el punto de vista de los aprendizajes.

Otro aspecto a coordinar se relaciona con casos en que existen dificultades específicas.

Este es un jardín para todos, basta que tengan la edad para que sean admitidos. Por tanto, tenemos niños con necesidades educativas específicas. Hay niños autistas, niños sordos, con deficiencias motrices. Nos sentimos orgullosos de que sea así, de que sea un espacio inclusivo, pero deberíamos tener ámbitos de reflexión, especialmente con los pediatras. A veces le mandamos una nota al pediatra... Yo superviso esos informes para que sean simplemente descriptivos de la situación, de las conductas, para que no caigan en etiquetas, pero nunca recibimos una devolución. Podríamos allanar caminos y no perder tiempo si pudiéramos mejorar la comunicación, si tuviéramos instancias de intercambio. Es impresionante cómo han aumentado las

consultas con psicomotricista, con fonoaudióloga. Se está patologizando la infancia por problemas que se podrían resolver en la familia o en la escuela. Es como que necesitamos el rótulo, la etiqueta.

*e. Cambios en la planificación de los recursos disponibles*

En la visión de una de las entrevistadas, sería necesario impulsar cambios en la planificación macro del sistema, de forma de optimizar el uso de los recursos materiales —en particular la infraestructura— y humanos. A título de ejemplo, se cita el caso de un jardín con capacidad para recibir más niños que los que concurren actualmente, ubicado en una zona que ha perdido población en los últimos años, por un lado, y en la cual hay muchas familias que envían a sus hijos a colegios privados. Por tanto, el número de niños que el jardín atiende podría aumentar con niños provenientes de otros barrios cercanos si se brindaran facilidades para el traslado (boletos subsidiados para que los padres lleven a los niños, instalación de un servicio de camioneta).

En estos momentos en que se está planteando la posibilidad de ofrecer becas para asistir a instituciones privadas a niños de algunos barrios que no tienen acceso a servicios educativos públicos, ¿por qué no utilizar los recursos para trasladarlos a centros que tienen capacidad y condiciones para recibirlos? ¿No hubiera sido mejor realizar un relevamiento para identificar esa posibilidad? Este jardín se caracteriza por la diversidad de la población: asisten niños de familias de situaciones muy distintas. Se podrían aprovechar más estos espacios integradores.

*f. La revalorización del rol del maestro*

Finalmente, recogemos la preocupación expresada por la valoración del rol del maestro y su incidencia en la motivación de los docentes.

Una de las cosas que se evidencian, que se perciben desde el ámbito educativo, es la culpabilización del maestro. El niño no va a la escuela porque el maestro no hace propuestas atractivas, entonces se desvaloriza la tarea y nadie quiere trabajar de maestro... A nosotros nos pagan la carga horaria de 20 horas de atención directa con el niño; ahora, el tiempo de planificación,

de pensar lo que vas a hacer cada día, de atender a los padres, de realizar una investigación mínima sobre la tarea que estás haciendo para poder tomar decisiones, no se considera. En este momento estamos tratando de que se incorpore a nuestra carga horaria el reconocimiento de este trabajo que históricamente hemos hecho.

Necesitamos instancias de debate y reflexión. Primero deberíamos contar con ámbitos para poner en palabras todo lo que está pasando, y contar con ámbitos de contención y análisis para poder transformar lo negativo en positivo.



## VII. Conclusiones y sugerencias

### 1. A modo de síntesis

#### 1.1. La educación inicial: una etapa clave en la vida de las personas y en el desarrollo del sistema educativo

Numerosos estudios desarrollados en los últimos años en el ámbito internacional y nacional son concluyentes respecto a la enorme trascendencia que tienen los programas de AEPI.

Se ha mostrado el impacto significativo de dichos programas sobre la *performance* en la educación básica y media, sea esta medida a través de la promoción/repetición o de la suficiencia/insuficiencia en pruebas estandarizadas de aprendizaje.

Asimismo, con base en diseños longitudinales, se ha constatado que las intervenciones AEPI inciden positivamente sobre la productividad y los ingresos cuando las personas se insertan en el mundo del trabajo. En particular, la literatura económica ha acumulado abundante evidencia empírica respecto a los significativos beneficios de la intervención educativa a edades tempranas, especialmente en niños de contextos desfavorables, y aporta argumentos en favor de la inversión temprana en educación.

En el caso uruguayo, varias investigaciones han considerado los efectos de la asistencia a educación inicial sobre el desarrollo infantil y el rendimiento escolar. Para citar solo algunos estudios, Mara et al. (1999) mostraron que el hecho de que un niño hubiera asistido a un centro educativo a los 3 años era un factor significativamente positivo para su desarrollo lingüístico. Por su parte, un trabajo de ANEP (2005) encontró que cada año de educación inicial se traducía en diferencias importantes en cuanto a la repetición en primaria, tanto para los niños en situación de *riesgo social* como para aquellos en situación de *no riesgo*. Finalmente, Berlinski, Galiani y Manacorda (2006) constataron un efecto significativo y positivo de la asistencia a educación preescolar sobre las tasas de permanencia en el sistema educativo y completitud de años escolares en individuos de 7 a 16 años en Uruguay.

En suma, los antecedentes teóricos y la evidencia empírica para Uruguay y otros países revelan con claridad que promover la asistencia tem-

prana a educación inicial es una política efectiva para prevenir la exclusión posterior en el sistema educativo. La asistencia al preescolar aumenta las capacidades cognitivas y no cognitivas de los niños y previene la repetición posterior en el ciclo primario. Dado que la repetición aumenta los incentivos a abandonar los estudios, puede decirse que la asistencia a preescolar también actúa previniendo la desvinculación del sistema educativo. Finalmente, la inversión en edades tempranas es menos costosa debido a los efectos multiplicadores de la inversión en educación a lo largo del tiempo.

## **1.2. Los avances en la democratización del acceso a la educación inicial en Uruguay**

Como fue documentado en estudios previos (Cardozo, 2008; ANEP, 2005), desde fines de los años noventa Uruguay ha transitado un proceso intenso y continuo de expansión de la cobertura de la educación inicial. El análisis que se presenta en este documento revela que el proceso de democratización del acceso a este nivel se ha mantenido y profundizado en los años recientes.

En efecto, en los últimos seis años se ha expandido notoriamente la cobertura de educación inicial, en particular en los niveles de 3 y 4 años, lo que ha significado una notoria disminución de la brecha de asistencia en los extremos de la distribución del ingreso.

El aumento de la tasa de asistencia en las edades de referencia se verificó a partir de la expansión del sector público, el privado y el privado subvencionado. En el nivel de 3 años el aumento de la cobertura se dio a través de la expansión de los centros CAIF (de gestión privada y financiamiento público) y centros privados. En el nivel de 4 años, el incremento de la cobertura se produjo a través de centros públicos (en la órbita de ANEP) y centros privados.

En 2012, la cobertura en 5 años era prácticamente universal en toda la distribución del ingreso. En el nivel de 4 años aún persistía una brecha de asistencia, ubicada fundamentalmente en los primeros dos quintiles de la distribución del ingreso (donde las tasas de asistencia son de 84 % y 89 %, respectivamente). Finalmente, en el nivel de 3 años la tasa neta de asistencia es significativamente inferior: en 2012 alcanzó a 64 %. Si bien ha habido importantes avances en la cobertura en este nivel, en él per-

siste la mayor brecha de asistencia según la ubicación del hogar del niño en la distribución del ingreso. Mientras que el 93 % de los niños de los hogares del quintil más rico de ingresos asiste a educación inicial a los 3 años, solamente lo hace el 49 % de los niños de esa edad provenientes de hogares del quintil de menores ingresos.

### **1.3. La asistencia irregular a educación inicial**

#### ***1.3.1. Un problema de magnitud***

Si bien la educación inicial ha alcanzado elevados niveles de cobertura, particularmente en 4 y 5 años, las tasas de inasistencia a clase son particularmente elevadas. La tasa de asistencia insuficiente en los centros públicos en la órbita de ANEP alcanza actualmente al 29 % entre los niños de 3 a 5 años.

La tasa de asistencia insuficiente en educación inicial desciende moderadamente con la edad (al comparar escuelas de igual nivel sociocultural), pero registra niveles elevados en todos los casos, y alcanza a 27 % en 5 años. Sin embargo, un año después (en primer año de educación primaria) la tasa de asistencia insuficiente cae abruptamente para situarse en 9 %. En definitiva: la tasa de asistencia insuficiente en centros públicos en la órbita de ANEP solo desciende moderadamente con la edad a lo largo del nivel inicial, pero cae abruptamente en un año, luego del pasaje a primaria.

Esta notable discontinuidad en el pasaje de la educación inicial a la educación primaria sugiere la existencia de elementos intrínsecos al ciclo educativo (objetivos o subjetivos) que explican la asistencia efectiva a clases. En otras palabras: la discontinuidad en la asistencia efectiva entre 5 años (último de educación inicial) y primer año de primaria no puede ser explicada únicamente por causas objetivas que afectan de forma común a niños de 5 o 6 años (por ejemplo, mal tiempo o faltas del maestro si no varían por ciclo) o que presumiblemente no varían de forma drástica de un año a otro entre 5 y 6 años (por ejemplo, enfermedad), sino que deben existir causas asociadas al ciclo.

La tasa de inasistencia a clase es de 25 % en el total de niños de 3 a 5 años que están inscritos en educación inicial, y el porcentaje decrece a medida que se avanza en la distribución del ingreso de los hogares. En

los hogares del quintil de menores ingresos la tasa de inasistencia alcanza al 30 % de los niños de 3 a 5 años, frente al 10 % en los hogares del quintil más rico. Nuevamente, las diferencias de asistencia según la ubicación en la distribución del ingreso tampoco pueden ser explicadas por causas relativamente comunes a la generalidad de los niños (enfermedad, mal tiempo), sino fundamentalmente por la existencia de factores asociados al bienestar económico y el capital educativo y cultural del hogar y su entorno. Dichos factores pueden ser tanto subjetivos (por ejemplo, valoración de la educación) como objetivos (por ejemplo, disponibilidad de locomoción al centro educativo, cercanía de la oferta educativa).

Al tomar la totalidad de los niños que asisten a educación inicial, se observa que la tasa de inasistencia en educación inicial varía significativamente más según la ubicación en la distribución del ingreso que según la edad. Si se compara la tasa de inasistencia entre niños de hogares del mismo quintil de la distribución del ingreso, la tasa de inasistencia no presenta un comportamiento sistemático según la edad, si bien este dato debe relativizarse por el hecho de que a los 3 años solo una selección de los niños está inscrita en el sistema educativo.

### ***1.3.2. ¿Por qué faltan los niños a clase? La respuesta de las familias***

De acuerdo a la visión de las familias relevada en la Encuesta Continua de Hogares, la mayor causa de inasistencia a clase entre los niños de 3 a 5 años inscritos en educación inicial es la enfermedad, motivo que se aduce para el 53 % de los casos. Le sigue en importancia el mal tiempo (21 %), mientras que el 7 % de las inasistencias se atribuye a la falta del maestro. Finalmente, un 18 % aduce otros motivos, sin especificar.

Si bien la enfermedad es la causa de mayor importancia, es destacable que cerca de la mitad de las faltas se produzcan por otros motivos. Suponiendo que la causa *enfermedad* sea relativamente estructural (no se podría bajar más allá de cierto punto), los otros motivos serían el foco de actuación de la política pública para reducir las inasistencias en el nivel inicial.

Teniendo en cuenta este aspecto, se destaca que el peso de los otros motivos (distintos a la enfermedad) decrece notoriamente a medida que se avanza en la distribución del ingreso de los hogares. En niños de hogares de los quintiles medios y de mayores ingresos, esos otros motivos

explican cerca del 30 % de las inasistencias, mientras que en los niños de los dos quintiles de menores ingresos explican algo más de la mitad. Tomando en cuenta el porcentaje de inasistencias por quintil de ingresos, se aprecia que el 15 % de los niños de entre 3 y 5 años inscritos en educación inicial faltan a clases por razones distintas de la enfermedad, lo que ocurre en apenas 3 % de los niños del quintil más rico.

La inasistencia del maestro es mucho más mencionada entre los niños de hogares ubicados en los dos quintiles de menores ingresos, y decrece abruptamente en los quintiles medios y altos. A su vez, la importancia de este motivo es sustancialmente mayor entre los niños que asisten a centros públicos en la órbita de ANEP que entre los de centros privados o CAIF. En definitiva, se identifica un componente del lado de la oferta que podría ser objeto de una intervención de política pública.

La importancia del motivo *mal tiempo* también decrece notoriamente a medida que se avanza en la distribución del ingreso. Ello puede estar asociado tanto a factores subjetivos (la importancia de la asistencia aun frente al mal tiempo) como objetivos (dificultades de traslado al centro educativo, lejanía, dificultades asociadas a precariedad de la vivienda, entre otros). También en este caso existiría margen para la intervención de la política pública, a través de la provisión de traslado, por ejemplo.

En las edades de 4 y 5 años, la asistencia a un establecimiento privado se asocia a menor probabilidad de faltar a clase, a igualdad de características de educación, ocupación y composición del hogar. En 3 años, la asistencia en un régimen mayor de cuatro horas diarias también se asocia a menor probabilidad de faltar a clase.

### ***1.3.3. ¿Qué factores se asocian a la asistencia insuficiente en la oferta de ANEP?***

A igualdad de otros factores relevantes de los centros educativos, la tasa de asistencia insuficiente es significativamente menor en las escuelas de los contextos socioculturales más favorables (NSC 4 y 5). En definitiva, en centros públicos en la órbita de ANEP también se constata que las inasistencias varían significativamente en función del contexto sociocultural.

Las escuelas de tiempo completo se asocian a menores niveles de asistencia insuficiente, a igualdad de nivel sociocultural del centro y características del centro y los docentes. Cuando se consideran también

los niños de 3 años, los jardines comunes se asocian a mayores tasas de asistencia insuficiente.

La tasa de asistencia insuficiente se asocia negativamente con la experiencia docente: centros con docentes de mayor antigüedad registran menores tasas de asistencia insuficiente. Este resultado es robusto al control por factores inobservables de los centros educativos.

Otro factor que parece estar asociado a la asistencia insuficiente (si bien en forma menos robusta que los anteriores) es la extensión del servicio de comedor: cuanto mayor es la cobertura de servicio de comedor, menor es la asistencia insuficiente, a igualdad de características de docentes y factores inobservables invariantes en el tiempo.

De igual manera, los problemas de inseguridad y un vínculo problemático con las familias se asocian, en algunos casos, a mayores tasas de asistencia insuficiente.

Cabe resaltar, finalmente, que no se encuentra asociación entre la asistencia insuficiente y la existencia de personal de apoyo en las escuelas —como asistentes sociales, por ejemplo—. Ello puede estar vinculado a la dedicación horaria de estos profesionales en las escuelas, que probablemente sea insuficiente para atender al conjunto de las necesidades.

#### ***1.3.4. La visión desde el sistema educativo respecto a las causas de las inasistencias en educación inicial***

El análisis que realizan las maestras, las directoras y las inspectoras sobre las causas de las inasistencias en la etapa inicial presenta muchas coincidencias.

Los factores a los que se atribuye mayor peso son las creencias y valoraciones de las familias y de la sociedad sobre la educación inicial, junto con la situación de vulnerabilidad, desestructuración, inestabilidad y movilidad que afecta a muchas de las familias de los niños.

También se consideran causas relevantes los problemas de salud de los niños y factores climáticos, que interactúan con las condiciones de vida de las familias y las dificultades de acceso a los centros debido a las distancias y escasa disponibilidad de medios de transporte.

En general existe una clara conciencia de la relevancia de la propuesta educativa, del trabajo con las familias y de su involucramiento para mejorar los resultados educativos y la regularidad de la asistencia. Se percibe

que la importancia y la dedicación asignadas a la atención a las familias y a su integración en diversas actividades tienen mayor peso en la etapa de educación inicial, y se debilitan cuando el niño ingresa al ciclo primario.

En algunos casos afirman que esta forma de trabajo les ha permitido alcanzar logros significativos. En otros, consideran que no se ha generado una respuesta adecuada de las familias o las acciones no han tenido la incidencia esperada.

También otros aspectos vinculados al funcionamiento del centro educativo fueron mencionados como factores con alguna incidencia en la obtención de mayores o menores resultados en la asistencia, entre ellos: la estabilidad del cuerpo docente, su especialización, las posibilidades de trabajar en forma más integrada con los maestros de años anteriores y posteriores, la amplitud de los servicios brindados por los centros, las condiciones edilicias.

El relevamiento realizado muestra una visión bastante extendida respecto a que el problema del ausentismo en educación inicial afecta a todos los sectores sociales. Si bien entre las causas de las inasistencias se menciona como un aspecto muy relevante la situación de vulnerabilidad y las condiciones de vida de las familias, no parece advertirse con tanta claridad como se aprecia en los datos estadísticos la sustancial brecha entre los niveles de asistencia de niños que provienen de diversos estratos socioeconómicos.

Tal vez la explicación sea que, más allá de las tendencias estadísticamente significativas encontradas, existen casos que se desvían del promedio: escuelas en contextos desfavorables con buena asistencia en educación inicial o al menos cercana a la media, y escuelas en situaciones no tan críticas desde el punto de vista social que presentan resultados que sí lo son.

De todas las formas, el relevamiento realizado en el marco de este estudio sugiere que no todas las escuelas con guarismos de inasistencia en educación inicial mucho más altos que el promedio han identificado que ese es uno de los problemas principales de la institución.

### ***1.3.5. Aportes complementarios a otros estudios en la temática***

Estas conclusiones son, en términos generales, coincidentes con los hallazgos a los que arribaron estudios anteriores. Parece pues oportuno re-

lacionar tales constataciones y rescatar algunos elementos complementarios que se derivan de las diversas metodologías utilizadas y momentos en que fueron efectuados.

En el 2003, el estudio dirigido por Kaztman habló de un *efecto cultural*, un *efecto hábitos* y un *efecto relación familia-escuela* como elementos clave para explicar los niveles de asistencia. También hizo referencia a factores relacionados con medio ambiente y salud, inseguridad y violencia, y desarrolló con mayor extensión una serie de factores institucionales que podían contribuir a mejorar o afectar los niveles de asistencia.

Por su parte, el análisis efectuado por Equipos Mori en el 2012, con base en *focus groups* y entrevistas en profundidad a madres de niños preescolares que asistían escuelas públicas, confirmó varias de las causas mencionadas y desarrolló en mayor medida —dadas las características del estudio— la incidencia de vínculo madre-niño y la valoración de la educación inicial por las madres. Este trabajo permitió advertir la diversidad de situaciones comprendidas en la causal *problemas de salud y ambientales* (problemas de salud del niño, de los hermanos y de la propia madre) e incluyó menciones a la inseguridad y la violencia como fuentes de temor y desestímulos para llevar a los hijos a un centro educativo. Estos elementos no surgieron en las fuentes consultadas en el presente estudio, probablemente debido a la metodología aplicada.

#### **1.4. Normativas y acciones adoptadas para enfrentar el problema**

Esta investigación mostró con claridad que en el ámbito del CEIP existen protocolos y lineamientos de trabajo que los centros educativos deben seguir frente a inasistencias de los niños. Los actores los conocen y entienden que se cumplen.

El grado de efectividad parece ser variable: en algunos casos las familias son sensibles a estas intervenciones y responden con rapidez, pero en otros no suscitan la respuesta esperada.

También es posible que existan variaciones en la sistematicidad y rigurosidad con que los protocolos y los lineamientos de trabajo se aplican, en especial cuando no provocan el resultado deseado.

Las medidas tienen también sus límites, dado que, si una vez cumplidos por el centro escolar los pasos previstos (contactos telefónicos, entrevistas, etcétera) no se modifica la situación de inasistencia, los propios

actores manifiestan dudas acerca de la efectividad de las medidas que podrían aplicarse.

Debe remarcarse que algunos recursos y programas fueron reiteradamente mencionados por los entrevistados como como apoyos relevantes para lograr buenos resultados escolares: en particular, se destacó el trabajo conjunto con el policía comunitario, la labor de los maestros comunitarios y la tarea de los equipos multidisciplinares. En estos últimos casos mencionan que no todos disponen de estos recursos, al menos no con el nivel de dedicación y regularidad con que los centros los necesitarían.

También se destaca la importancia del Programa Gurí como instrumento para realizar un seguimiento más efectivo. Existen expectativas de que la intercomunicación con organismos prestadores de servicios (BPS, MIDES) viabilice la aplicación de controles y medidas que contribuyan a generar estímulos para una mayor preocupación de los padres por la regularidad en la asistencia de sus hijos, aunque sea motivados por el mantenimiento de los beneficios sociales.

### **1.5. El ausentismo como problema multidimensional**

La perspectiva de que los factores explicativos del problema radican esencialmente en la familia —en sus concepciones y en su vulnerabilidad— tiene sin duda fundamento, pero absolutizarla genera el riesgo de transformarla no solo en una explicación, sino en un principio casi determinista, como plantean las conclusiones de un estudio dirigido por Joan Rué (2003). Esto lleva a promover acciones más reactivas que proactivas sobre situaciones que son vistas como inevitables en determinadas condiciones, y conduce a la inacción y la impotencia.

El análisis del problema realizado en el marco de este estudio y los elementos aportados por la investigación comparada avalan la necesidad de encarar el ausentismo como un fenómeno multicausal, en el que interactúan factores de diversas dimensiones (estructurales e individuales; económicos, biopsicosociales, relacionales, institucionales, etcétera). La interrelación entre ellos puede explicar las diversas trayectorias educativas de niños provenientes de familias de situaciones socioeconómicas similares.

Ello cuestiona la adopción de una mirada simplista que deposite el problema exclusivamente en alguno de los actores involucrados en la

situación: el niño problema, la familia problema o el centro educativo como problema. Plantea asimismo la relevancia de escuchar y comprender a los diversos actores, identificar los factores de riesgo con anticipación y las *fuentes de variación*, o sea, factores del entorno que permitan introducir cambios que eviten que el problema se manifieste e instale.

Con los niveles de deserción educativa en la enseñanza media existentes en el país y la concentración de la natalidad en las familias de menores recursos, es esperable que una alta proporción de las familias que envían sus hijos prescolares a la educación pública tengan un capital educativo bajo y experimenten vulnerabilidades de diverso orden. Es con estos niños y estas familias que es necesario trabajar para generar mejores condiciones y oportunidades a las nuevas generaciones e incrementar la equidad.

En muchos casos las madres y/o los padres de esos niños han vivido en forma reciente una experiencia de relación con centros educativos que no siempre les ha resultado satisfactoria. Esta experiencia incidirá sin duda en sus expectativas respecto a la educación de sus hijos y en el vínculo que espontáneamente entablarán con el centro al que estos asisten.

Tampoco hay que desconocer que la reciente obligatoriedad de la educación inicial implica esperar que esos padres valoren una experiencia educativa que ellos no han vivido y tampoco sus hijos mayores, si los tienen.

Cuando la relación entablada entre la escuela y la familia los lleva a sentir que sus capacidades como educadores y como padres son puestas en cuestión, es posible que opten por el camino menos costoso y dejen de enviar a sus hijos. En particular, en estas edades tempranas los mandatos culturales inducen a percibir que nadie mejor que la madre puede cuidar a los niños, en una etapa en que el rol materno es parte central de su vida.

En esta etapa pesa más la percepción de la madre que la del niño. Por tanto, el *detonador primario* (utilizando los términos de Rué) sería la disposición de la madre para que su hijo asista, en función de su valoración de la educación preescolar y el grado en que siente que ella y su hijo son acogidos y atendidos en el centro —a pesar de sus carencias y de sus fallas—, y el *detonador secundario* lo constituiría la actitud del niño, el grado de bienestar y el gusto que transmita, a pesar de su corta edad, al asistir al centro educativo.

Por tanto, la relevancia del vínculo familia-escuela es mayor aun en estos primeros años en que se construye la relación con el centro educativo y en que la familia va realizando —en interacción con él— el proceso de *construcción del niño real*. Enfoques como el planteado por el Programa Maestros Comunitarios, sintetizado brevemente en apartados anteriores, adquieren particular relevancia como orientación y como herramienta de trabajo.

## **2. Sugerencias para orientar la definición de políticas y acciones para disminuir el ausentismo**

A partir del amplio y multifacético panorama que nos ha permitido construir el conjunto de las fuentes consultadas y de los aportes de los informantes entrevistados, identificamos y analizamos a continuación algunos puntos a los que asignamos especial relevancia para pensar en lineamientos orientadores de acciones futuras.

### **2.1. Una visión prospectiva de políticas y modalidades de prestación de servicios en la educación inicial**

La construcción de una visión común, acordada en diversos niveles y comunicada con claridad sobre las políticas y modalidades de prestación de servicios en educación inicial, aparece como un camino necesario para orientar e implementar acciones coherentes y efectivas en los próximos años.

Varios de los entrevistados cuentan con una reflexión profunda y fundada sobre el tema y con una perspectiva clara sobre los pasos a dar. Sin embargo, no parece existir un proyecto colectivo claramente visualizado, comunicado e internalizado por los distintos actores.

Sin duda en los últimos años ha habido avances y esta visión puede estar delineada en sus elementos centrales para algunos actores,<sup>36</sup> pero otros se plantean interrogantes frente a temas clave y no visualizan la existencia de definiciones claras sobre cómo se encararán en el futuro. Nos referimos a cuestiones tales como las que siguen:

---

<sup>36</sup> De hecho, hay referencias a propuestas que estarían siendo elaboradas en el Consejo Coordinador de la Primera Infancia.

- ¿Cuáles serán las metas en relación con la incorporación de los niños de 3 años en los servicios prestados por la ANEP? ¿Qué adecuaciones edilicias, programáticas, organizativas y de gestión requerirán tales metas?
- ¿Cuáles serán las modalidades de prestación de servicios a las que se tenderá? ¿Los JICI se expandirán, se mantendrán o se integrarán en las escuelas? ¿Se generalizará el trabajo por ciclos?
- ¿Cuáles serán las estructuras de dirección y supervisión más adecuadas a las definiciones adoptadas?
- ¿Qué oportunidades ofrecerá el sistema para la formación de recursos humanos con las competencias adecuadas a las funciones a desempeñar?
- ¿Cómo se implementará la articulación intersectorial con el INAU —y, más específicamente, con el Plan CAIF—, con Uruguay Crece Contigo, con el MEC? ¿Cuáles serán las competencias de cada uno en relación con los diversos sectores de población en el futuro? ¿Son adecuadas las formas y los ámbitos de coordinación actualmente existentes, o requieren ser complementadas y fortalecidas?

Contar con lineamientos claros en todos estos aspectos no incidirá directamente en los niveles de asistencia, pero generará una base más sólida, un marco más adecuado para consolidar la inserción de la educación inicial en la ANEP. Facilitará también encarar con mayor efectividad las acciones de comunicación y la definición de propuestas sobre aspectos como los que se plantean a continuación.

## **2.2. Comunicación de la relevancia de la educación inicial**

Las creencias y visiones predominantes sobre la relevancia de la educación inicial han sido mencionadas por actores de todos los niveles como uno de los factores con mayor incidencia en la asistencia insuficiente. La percepción de que en esta etapa la asistencia a un centro educativo no es tan importante como en etapas posteriores continúa prevaleciendo en amplios sectores de la población, de diversa situación económica y social.

Las expresiones de algunos entrevistados parecerían indicar que incluso dentro del propio sistema educativo se perciben algunas manifestaciones de esta visión.

Modificar pautas culturales poderosamente arraigadas es un proceso difícil y en general lento. Las señales a transmitir respecto a la relevancia de la asistencia deben ser inequívocas. La falta de coherencia en los mensajes sin duda debilita la comunicación y su efectividad.

La cuestión es que no parece haber una visión común en cuanto a los aspectos a subrayar. Algunos destacan particularmente la incidencia del desarrollo cognitivo, motor y de las competencias sociales en esta etapa para asegurar los aprendizajes en los años posteriores. Otros enfatizan la relevancia de la etapa inicial en sí misma, de la vivencia de una primera infancia feliz y estimulante como clave en el desarrollo de la persona.

Sobre cómo articular el papel y las responsabilidades de la familia y del Estado en el aseguramiento del derecho del niño a la educación no hay tampoco una única visión. Esto se refleja en los caminos planteados para lograr mayor involucramiento de los padres. Si bien en general todos tienen clara la necesidad del diálogo y el apoyo a las familias para el cumplimiento de sus funciones, también se plantean la necesidad de recurrir a medidas normativas, tales como la inclusión de calificaciones y la posibilidad de repetición en educación inicial, o coercitivas. El equilibrio entre unos y otros tipos de intervenciones no siempre se construye de la misma manera y los énfasis terminan siendo distintos según las situaciones, los estilos de gestión predominantes, o el grado de entusiasmo y expectativa o de frustración y desgaste con que se encara esta tarea.

Asumiendo que en temas tan complejos como este no es viable y tal vez ni siquiera conveniente pretender visiones uniformes, parecería importante establecer algunos elementos centrales que orienten el discurso, aporten coherencia y vayan marcando una impronta.

La comunicación al respecto podría fortalecerse a través de mensajes dirigidos al conjunto de la población, por medio de campañas mediáticas (como se ha hecho) y también y especialmente asegurando que esos lineamientos estén presentes en las definiciones, orientaciones y acciones que día a día circulan en los diversos niveles del sistema. En esta medida estarían también presentes y encuadrarían las instancias de trabajo con los padres, con los niños, con la comunidad y en los espacios de coordinación institucional en los diversos ámbitos territoriales.

### 2.3. La centralidad del trabajo con las familias

Es amplísima la coincidencia en que el punto crítico para mejorar los resultados en la asistencia de los niños a la educación inicial es el acercamiento, el diálogo y el trabajo con las familias.

Múltiples razones lo avalan: la dependencia del niño respecto de los adultos en esta etapa, ya que solo puede ir a la escuela si un adulto lo lleva; el hecho evidente de que el niño pasa unas horas en el centro educativo y luego vuelve a su principal ámbito de socialización, que es la familia y su entorno inmediato, por lo cual la posibilidad de alcanzar resultados educativos depende en buena medida de conseguir una adecuada complementariedad entre ellos; la dificultad del niño para adaptarse al encuadre institucional y la propuesta educativa cuando recibe mensajes contradictorios con lo que vive en su casa.

El grado de mayor o menor dificultad para lograr un trabajo conjunto depende —como ilustraron muy vívidamente los entrevistados— de las características de las familias, de su voluntad y posibilidad de hacerse cargo de sus roles parentales y de brindar al niño el cuidado, la contención, el afecto y la enseñanza que necesita.

La cuestión es que, con mayor o menor dificultad, esto es imprescindible para alcanzar el resultado buscado. En las conclusiones del estudio sobre la inasistencia y la deserción en la educación inicial dirigido por Ruben Kaztman en el 2003, se planteaba un dilema particularmente relevante visualizado (ya en aquel entonces) como efecto de la expansión y la ampliación de funciones de la educación inicial.

El dilema principal —decía Kaztman— radica en que el mismo éxito del preescolar en sus intentos de compensar las falencias en las capacidades de socialización de las familias y los vecindarios pobres puede afectar la sostenibilidad a mediano o largo plazo de los beneficios que proporciona a los niños. [...] La familia y el barrio se ven debilitados en sus capacidades de socialización en parte porque la absorción de funciones que hace la escuela reduce sus oportunidades para fortalecer esas capacidades a través del ejercicio cotidiano. La acentuación de las disparidades entre uno y otro ámbito no puede menos que afectar el desarrollo de un niño que necesariamente debe convivir en ambos contextos.

Este razonamiento lo llevaba a concluir más adelante:

[...] la clave en la relación familia/escuela está en generar un proceso que, al mismo tiempo que sustituye algunas funciones, defina nuevas formas de complementariedad entre las instituciones participantes. (Kaztman et al., 2003: 65)

Esto no es nada fácil, como él mismo reconoce cuando dice:

Muchos docentes se encuentran apremiados por dificultades económicas y abrumados por las tensiones cotidianas de trabajar sin el equipamiento adecuado con niños que llegan al centro educativo fuertemente afectados por carencias familiares en la capacidad de socialización y el control [en tanto los padres] se encuentran en una dura lucha por la sobrevivencia diaria que consume sus energías. En este escenario la tendencia a responsabilizarse mutuamente por los resultados no obtenidos aumenta, y encontrar caminos para buscar salidas sobre la base del respeto mutuo y la comunicación fluida se dificulta. (Kaztman et al., 2003: 66)

El relato de las entrevistadas en el capítulo VI ilustra este tipo de situaciones, pero también muchos casos en los que se logró una relación adecuada, un involucramiento importante de los padres, y se constata cómo eso contribuyó a mejorar los resultados en la asistencia y en el aprendizaje.

En la educación inicial, por su forma de trabajo, por la mayor dependencia y apego de los niños con sus padres a esa edad, se ha acumulado mayor experiencia y conocimiento sobre cómo trabajar con las familias y lograr respuesta de ellas. Fortalecer estas experiencias y darles continuidad al menos en los primeros años de primaria es una línea a desarrollar, como mencionaron varios entrevistados.

Programas como Maestros Comunitarios y Escuelas Disfrutables constituyen esfuerzos importantes que la ANEP está sosteniendo para apoyar el trabajo de acercamiento, comunicación y apoyo a las familias. Según lo manifestado por los entrevistados, estos esfuerzos son valorados, pero en varias de las escuelas visitadas fueron considerados insuficientes.

También se destaca la necesidad de complementar acciones dirigidas a apoyar a las familias más vulnerables desde otros sectores e institu-

ciones. La expresión “la escuela no puede sola”, el sentimiento de estar descuidando las funciones específicas para asumir otras de carácter asistencial, afloran con mucha frecuencia cuando se aborda este tema. Lo retomaremos por tanto más adelante, al formular algunas consideraciones respecto a las redes interinstitucionales.

El trabajo con las familias constituye sin duda uno de los ejes de una política dirigida a mejorar la asistencia a la educación inicial, y de algún modo se relaciona y debería articularse con los ítems ya mencionados y con los que se mencionarán.

#### **2.4. Lineamientos generales y descentralización de las formas de implementarlos**

El conjunto de factores relacionados con las inasistencias en inicial que identificaron los entrevistados es básicamente común, pero la incidencia de cada uno de ellos para explicar el nivel específico en cada escuela es muy distinta.

En algunos casos los problemas de acceso a la escuela tienen o tuvieron un peso importante, en otros no. En algunos la dificultad de relación con las familias es muy elevada, en otros no tanto. Hay escuelas que están creciendo aceleradamente, mientras otras se están despoblando. Algunas tienen equipos docentes estables y muy insertos en la comunidad, otras no.

En ciertas situaciones se percibe que han iniciado procesos que están arrojando resultados positivos y eso genera entusiasmo, expectativa de nuevos avances y motivación para redoblar el esfuerzo. En otras la falta de respuesta y de avances parece cerrar los caminos, genera desánimo y falta de confianza en las posibilidades de revertir la situación.

A través del discurso de los involucrados en estas situaciones pueden advertirse fenómenos que se asemejan a *círculos virtuosos* y *círculos viciosos*. A partir de la convergencia de algunos factores (a veces, cambios en el entorno de la escuela, o en su modalidad, o en el personal de dirección, o en el equipo docente, o en el perfil de las familias, o en la estrategia de trabajo definida por la escuela), cuando las acciones realizadas comienzan a generar resultados positivos, la motivación se realimenta y la tendencia es a mejorar. Cuando, por el contrario, parecen sumarse factores negativos, las acciones no resultan efectivas (aunque puede que

sean incluso similares a las ensayadas en los casos anteriores) y resulta difícil recobrar una perspectiva de avance.

Esto lleva a pensar que, tal como lo manifestó una de las entrevistadas, hay que apostar a estrategias específicas pensadas para cada situación, lo cual implica descentralizar su definición y sus modalidades de implementación ubicándolas en los centros.

Las políticas, las metas globales, los lineamientos generales son esenciales para marcar una orientación y para que exista coherencia y acumulación en las acciones. No obstante, las estrategias específicas y los planes de acción serían más efectivos si fueran elaborados por la dirección y el equipo docente de cada escuela a partir de un análisis de su situación particular y acordados con las inspectoras, quienes con su visión de conjunto pueden aportar elementos que enriquezcan el análisis y viabilizar intercambios entre escuelas que estén trabajando en líneas comunes.

El análisis y la sistematización posterior de los planes por escuela permitirían visualizar, desde el conjunto del sistema, los diversos tipos de estrategias, las principales líneas a reforzar, y analizar el modo de respaldar a las escuelas para que obtengan resultados.

Este enfoque podría implicar el fortalecimiento del rol de los/as inspectores/as en un tipo de supervisión que priorice la función de orientación y apoyo, tanto en aspectos estratégicos y de gestión como pedagógicos y de generación del clima institucional, avanzando en una línea que ya ha comenzado a marcarse en los últimos tiempos, pero que con seguridad puede reforzarse.

Un aspecto no menor que debe considerarse es que para llevar adelante las estrategias y los planes elaborados es posible que las escuelas necesiten apoyos específicos.

En general, la distribución de recursos y apoyos en el sistema depende de la categorización de las escuelas. Esta categorización tiene en cuenta fundamentalmente variables de contexto, pero no otros factores relacionados con el funcionamiento del centro, la dinámica de relación con la comunidad y con las familias, ni refleja necesariamente con suficiente rapidez cambios que se dan en el barrio o en la composición de la población escolar.

Tal vez ensayar una categorización de las escuelas con mayores niveles de inasistencia en educación inicial, incluyendo factores estructurales pero también dinámicos del entorno y de la propia escuela, manejar la

posibilidad de definir subcategorías de acuerdo a los tipos de estrategia delineados por las escuelas y los apoyos que requieren, podría contribuir a hacer posible una adecuada combinación de descentralización con respuestas articuladas desde el sistema para responder a situaciones diversas.

Una experiencia de este tipo para encarar el tema del ausentismo en educación inicial, por otra parte, aportaría elementos para evaluar la utilidad de una forma de operar que, si resultara adecuada, podría ampliarse para encarar otras problemáticas.

## **2.5. Optimización de los recursos existentes**

### ***2.5.1. Desde el sistema educativo***

Varios entrevistados manifestaron su preocupación por lograr una optimización del aprovechamiento de los recursos existentes, o plantearon experiencias en las que, con algún aporte adicional, fue posible generar y mantener resultados muy positivos respecto a la asistencia.

Para ilustrar este punto nos referiremos, en primer lugar, a las acciones emprendidas para solucionar problemas de acceso a la escuela en dos situaciones concretas.

En una de ellas, con su propio esfuerzo, los padres contrataron una camioneta para el traslado de los niños. La solución resultó muy efectiva e incluso generó beneficios adicionales no previstos, como el traslado de alumnos de primer año a un club deportivo sin costo.

En la segunda se ajustó el horario de funcionamiento de la escuela en función de los del transporte colectivo y se estructuró un mecanismo de acompañamiento compartido entre padres y maestros. Esto fue posible gracias a la buena voluntad de los docentes para dedicar tiempo y asumir responsabilidades adicionales a las que estrictamente les corresponden. También en este caso ese aporte adicional de organización y de tiempo está contribuyendo a sostener un nivel de asistencias muy por encima del promedio.

Como contracara, en otro centro educativo existe disponibilidad locativa y de personal para atender a más niños; no hay demanda en el entorno cercano, pero podrían asistir niños de barrios aledaños en los que no existe disponibilidad de servicios de educación inicial. La pregunta es si no sería factible y menos costoso ofrecer un servicio de traslado o

boletos de ómnibus bonificados para facilitar el acceso de esos niños y aprovechar mejor la infraestructura existente.

Medidas de este tipo contribuirían adicionalmente a facilitar una mayor integración entre niños de diversos barrios y situaciones, atenuando los efectos de la fragmentación social, que se consolida al concentrar en un mismo centro población con elevados niveles de vulnerabilidad y carencias.

Otro tema que fue mencionado —aunque en forma lateral— por algunos entrevistados es el aprovechamiento de los servicios de comedor. Algunos lo perciben como un elemento que favorece la asistencia regular; otros plantean que hay niños que no comen e incluso que llevan a la escuela otros alimentos, no saludables. Estas preocupaciones dejan abierto el tema del trabajo sobre hábitos alimenticios con los niños y sus familias, para lograr un efectivo aprovechamiento de los recursos destinados a una buena nutrición y estado de salud de los niños y para formar en hábitos que puedan extenderse al hogar.

Finalmente, en algún caso se planteó también la inquietud por aprovechar mejor los materiales pedagógicos que en los últimos años han sido destinados a los grupos de educación inicial.

### **2.5.2. Desde las redes interinstitucionales y los equipos multidisciplinarios**

Es opinión unánime que la complejidad de las situaciones problemáticas de los niños que asisten a las escuelas y sus familias requiere un abordaje intersectorial y multidisciplinario.

En los últimos años se han incrementado las políticas y los programas sociales dirigidos a las familias con menores recursos. A pesar de ello, desde las escuelas se sigue transmitiendo un sentimiento de soledad y falta de apoyo, particularmente para enfrentar las situaciones más complejas o cuando se trata de escuelas en las que se concentra una alta proporción de alumnado en situación de extrema vulnerabilidad.

Si bien se han constituido mesas de coordinación buscando articular acciones en el territorio, en muchas escuelas se habla de *fragmentación*, de lógicas diversas, de respuestas que no llegan, de acciones puntuales, de falta de seguimiento, de imposibilidad de disponer de los tiempos que requiere la participación activa en estas redes.

El desafío está nuevamente planteado en cómo lograr la optimización de los recursos que se han destinado al trabajo con estos sectores. Las acciones fragmentadas y puntuales, en el mejor de los casos, permiten atender urgencias, pero no impulsan ni viabilizan procesos efectivos de cambio.

La escuela es la institución que mantiene un vínculo más sistemático, muchas veces cotidiano, con las familias, así como un nivel de legitimidad relativamente alto, más allá de la desvalorización que directores y maestros perciben al comparar la situación con la de décadas pasadas. Por tanto, debería ser un actor privilegiado en las estrategias de llegada y de trabajo sistemático con las familias.

Nuevamente, las formas de lograrlo pueden ser diversas según la situación de las escuelas, y este aspecto debería definirse en el plan específico que se diseñe para cada centro escolar. En algunos casos pueden estar funcionando razonablemente bien los apoyos recibidos desde los programas propios del sistema (Maestros Comunitarios, Escuelas Disfrutables, Programa Aprender) y las coordinaciones con las redes interinstitucionales zonales. En tales situaciones lo que se requiere es fortalecer estas acciones y seguir trabajando para lograr mayores y mejores niveles de articulación y coordinación.

Pero en otros casos —y algunas de las escuelas visitadas son ejemplo de ello— se necesita un equipo multidisciplinario que trabaje en la escuela y con la escuela en forma permanente, como lo expresó alguna de las entrevistadas. Al menos durante un tiempo, apuntando a un trabajo conjunto que permita inaugurar nuevos círculos virtuosos.

Al hablar de optimizar los recursos, se parte de la necesidad de evaluar los niveles de requerimiento de apoyos de las diversas escuelas y apuntar al máximo aprovechamiento de los recursos existentes. Esto podría darse por dos vías: asignando equipos del propio sistema (Escuelas Disfrutables) prioritariamente a estas escuelas o realizando acuerdos y convenios con otros programas, como Cercanías (dependiente del MIDES) u otros que actúen en el territorio de la escuela, para poder contar durante un período con un equipo estable asignado a la escuela.

Acuerdos de este tipo solo serían viables en el marco de procesos de planificación descentralizados —como se mencionó en el ítem 4—, ya que implican un camino de tipo *artesanal* en el cual cada escuela podría identificar (con apoyo si lo requiere) y proponer la alternativa más

adecuada para contar con recursos de esta naturaleza por un tiempo establecido, cuando ellos resulten una prioridad clara para responder al diagnóstico de situación que han realizado. Es cada escuela la que cuenta con los elementos para determinar si existe en la zona algún equipo que opere con las características requeridas para realizar un trabajo conjunto. La gestión de los acuerdos podrá requerir la intervención de actores de otros niveles institucionales.

El trabajo interdisciplinario, cuando es efectivamente realizado con una concepción de complementariedad y respeto por las diversas disciplinas, contribuye a una ampliación de perspectivas e integración de elementos que mejora la capacidad de comprensión e intervención de todos los profesionales involucrados. Es por tanto un camino invaluable para mejorar las competencias en orden a responder a la complejidad de la problemática y actuar en contextos especialmente difíciles.

También desde el punto de vista de las familias este camino permitiría una respuesta más personalizada y respetuosa, que apoye sus capacidades y contribuya a desarrollar su potencial de autogestión para conseguir mejoras. No son pocas las situaciones en que las familias son requeridas para brindar información y realizar determinadas acciones por un conjunto de demandantes no siempre coordinados entre sí. Contar con el acompañamiento y el apoyo de un interlocutor con quien se genere un vínculo de confianza y se pueda ir realizando un proceso progresivo seguramente contribuirá en mayor medida a impulsar y sostener cambios.

## **2.6. Metas realistas y control de su cumplimiento**

La definición de lineamientos generales y planes específicos requerirá fijar metas que puedan ser evaluadas, de modo de analizar la adecuación de las acciones definidas para obtener mejoras.

Teniendo en cuenta lo planteado por la pediatra y por alguna de las inspectoras en las entrevistas, parecería conveniente tratar de estimar la incidencia de enfermedades y otras causas de inasistencia consideradas razonables en los grupos de inicial a fin de definir estas metas en términos realistas.

Sin afectar la fuerza del mensaje a comunicar, subrayando que cada día importa, la posibilidad del cumplimiento de las metas por los centros escolares contribuirá a mantener la motivación y el estímulo de los

docentes. En este sentido, *cero falta* puede ser en esta edad una meta prácticamente imposible de alcanzar.

Los mecanismos y protocolos de control parecen estar claramente definidos; en las escuelas los conocen y, según sus propias manifestaciones, los aplican. El punto crítico parece estar en cómo proceder en los casos en que los mecanismos establecidos no dan resultado y el niño no se reintegra en un plazo prudencial; de allí en adelante la capacidad de incidencia desde el centro disminuye.

La reciente suspensión del pago de Asignaciones Familiares a los beneficiarios cuyos hijos no asisten a un centro educativo podría tener efectos en los niveles de asistencia que aún es imposible evaluar.

Con respecto a los estímulos para la asistencia, la mayoría de las opiniones se inclina a aumentar la motivación a través del trabajo con los padres y la calidad de las propuestas pedagógicas implementadas, aunque, como se puede ver en las apreciaciones transcritas, hay algunos matices al respecto.

## **2.7. Sistematización de experiencias pedagógicas y capitalización de aprendizajes**

El relevamiento permitió constatar la existencia de diversas experiencias de innovación pedagógica, tanto en el trabajo con los niños —por clases o combinando grupos de diversas edades— como con las familias.

Hay un amplio consenso en que avanzar en este camino es fundamental e imprescindible para mejorar las respuestas de los niños y de las familias. Es también el campo en que los docentes se sienten más fuertes, mejor preparados, el más relacionado con su vocación específica y el que puede ser fuente de mayores niveles de autorrealización si se logran avances significativos. Parece por tanto necesario fortalecer por todos los medios al alcance las posibilidades de desarrollar esas experiencias. Entre ellos: disponibilidad de tiempo dentro del horario de trabajo para planificar, trabajar en equipo, evaluar; acceso a oportunidades de capacitación; estímulo desde la supervisión, etcétera.

La sistematización y la evaluación de estas experiencias constituye una fuente de aprendizajes sumamente valiosa que es importante capitalizar, no solo en el centro escolar donde se realizan sino también compartiéndolas con otros mediante instancias y mecanismos de intercambio y

difusión. En esto se está trabajando, pero cualquier propuesta tendiente a mejorar resultados debería integrar el fortalecimiento y la expansión de estos espacios y posibilidades.

## 2.8. Valorización del trabajo de los docentes

Finalmente, tan importante como incrementar la conciencia colectiva sobre la importancia de la educación inicial es revalorizar el trabajo realizado por los docentes, tanto por parte de ellos mismos como por la comunidad.

Muchos transmiten con fuerza que creen en lo que hacen y están dispuestos a seguir apostando a lograr resultados a pesar de las dificultades. Esta convicción es el principal punto de apoyo para cualquier política o programa de mejora, y es importante identificar acciones que permitan alimentarla y mantenerla.

En ese sentido, la habilitación de espacios para el trabajo en equipo, el intercambio y el apoyo mutuo ha sido especialmente valorada, y así lo expresan varios entrevistados. Mantener esos espacios, que existan en todas las escuelas y lograr que sean bien aprovechados es un camino.

Es también un estímulo ampliar las oportunidades de profundizar la capacitación y la especialización para la educación en las etapas iniciales con las familias de los niños y con su entorno, a fin de contar con más herramientas para el trabajo con esa población específica.

Promover, habilitar y apoyar la generación de experiencias innovadoras —mencionadas en el ítem anterior— posibilitando destinar tiempos para sistematizarlas y comunicarlas es asimismo una forma de reconocimiento al valor del aporte realizado.

Generar condiciones para que a través de los medios de comunicación se difundan experiencias con resultados positivos puede ser una alternativa que contribuya a dar a conocer y mostrar lo que muchas veces queda en la invisibilidad y el anonimato.

La cultura predominante entre nosotros no promueve que unos casos se destaquen sobre otros, o no entiende necesario mostrar que efectivamente se cumple la función asignada. Pero el efecto es que lo que trasciende, lo que se muestra, lo que funciona mal, lo que está roto (para usar las palabras de una de las entrevistadas), y no lo que se hace bien y está dando resultado. Como ilustra el conocido proverbio: *Hace más ruido un árbol al caer que cien que crecen en silencio.*

Recuperar la confianza propia y asignada por los demás es tarea de todos los días, pero puede ser apoyada por acciones que permitan visualizar el valor de lo que ya se está haciendo por los niños uruguayos, aunque aún quede mucho por hacer.





## Referencias bibliográficas

- ALMOND, D., y J. CURRIE (2010). *Human Capital Development before Age Five*. NBER Working Paper 15827. Cambridge. <<http://www.nber.org/papers/w15827>>.
- AGUILAR, R., y R. TANSINI (2010). *Educación preescolar y rendimiento escolar en las escuelas públicas de Montevideo*. DT 20/10 DECON. Montevideo: Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales.
- ALMIRÓN, G., et al. (2010). *Programa de Maestros Comunitarios. Otra forma de hacer escuela*. Montevideo: ANEP, CEIP y MIDES-INFAMILIA.
- ANEP-CEIP (2010). *Orientaciones de políticas educativas del Consejo de Educación Inicial y Primaria. Quinquenio 2010-2014*. Montevideo: CEIP.
- ANEP-CODICEN (2005). *Panorama de la educación en Uruguay. Una década de transformaciones 1992-2004*. Montevideo: ANEP-CODICEN.
- (2007). *Relevamiento de características socioculturales de las escuelas públicas del Consejo de Educación Primaria*. Montevideo: ANEP-CODICEN, Dirección de Investigación, Evaluación y Estadística.
- (2007). *Asistencia y abandono en educación inicial en los niños que asisten a escuelas públicas de educación común*. Montevideo: ANEP-CODICEN, Departamento de Investigación y Estadística Educativa.
- (2011). *Monitor Educativo Enseñanza Primaria. Informe para autoridades. Educación inicial*. Montevideo: ANEP.
- BANCO MUNDIAL (2007). *Uruguay. Equidad y calidad de la educación básica*. Montevideo.
- BERLINSKI, S., S. GALIANI y P. GERTLER (2006). *The effect of pre-primary education on primary school performance*. Working Paper, Wo6/04. Londres: Institute for Fiscal Studies.
- BERLINSKI, S., S. GALIANI y M. MANACORDA (2006). *Giving children a better start: Pre school attendance and school-age profiles*. Working paper, Wo6/18. Londres: Institute for Fiscal Studies.
- BLANCO, R., y M. UYAHARA (2004). *Participación de las familias en la Educación Infantil Latinoamericana*. Santiago de Chile: UNESCO.
- BLAU, D., y J. CURRIE (2006). “Pre-school, day care, and after-school care: Who’s minding the kids?” En E. HANUSHEK y F. WELCH (eds.), *Handbook of the Economics of Education*, vol. 2, cap. 20. Amsterdam: North-Holland.

- CARDOZO, S. (2008). *Políticas de educación*. Montevideo: MIDES/Infamilia, Cuadernos de la ENIA.
- CARNEIRO, P., y J. HECKMAN (2003). "Human Capital Policy". En J. HECKMAN y A. KRUEGER (eds.), *Inequality in America: What role for human capital policies?* Boston: MIT Press.
- CASCIO, E. (2009). *Do investments in universal early education pay off? Long-term effects of introducing kindergartens into public schools*. Working Paper 14951, Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- CASTRO RAMÍREZ, B., y G. RIVAS PALMA (2006). "Estudio sobre el fenómeno de la deserción y retención escolar en localidades de alto riesgo". *Sociedad Hoy*, 2.º semestre, n.º 011. Concepción (Chile): Universidad de Concepción.
- CINDE-UNESCO (2011). *Experiencias significativas de desarrollo infantil temprano en América Latina y el Caribe*. Panamá: UNICEF.
- CONSEJO NACIONAL DE FOMENTO EDUCATIVO (2010). *Modelo de Educación Inicial de CONAFE*. México: CONAFE.
- CUNHA, F., y J. HECKMAN (2010): *Investing in our young people*. Working Paper 16201, Cambridge. <http://www.nber.org/papers/w16201>.
- CURRIE, J. (2001). "Early Childhood Education Programs". *Journal of Economic Perspectives*, n.º 15.
- CURRIE, J., y D. THOMAS (1995). "Does Head Start Make a Difference?" *American Economic Review*, n.º 85.
- EQUIPOS MORI (2012). *Asistencia a escuelas públicas en educación pre-escolar y primaria* (investigación cualitativa). Montevideo: Equipos Mori.
- FOLGAR, L. (2010). *Los desplazamientos de los actores y sus resistencias*. Montevideo: Programa de Maestros Comunitarios. Otra forma de hacer escuela. MIDES-INFAMILIA, ANEP, CEIP.
- FOLGAR, L., y A. ROMANO (2010). *Reinventar la profesión de enseñar*. Montevideo: Programa de Maestros Comunitarios. Otra forma de hacer escuela. MIDES-INFAMILIA, ANEP, CEIP.
- GELBER, D. (2006). *Propensión al abandono temprano*. Montevideo: Universidad Católica del Uruguay, Programa de Investigación sobre Pobreza y Exclusión Social (IPES).
- GORMLEY, W., y T. GAYER (2006). "Promoting school readiness in Oklahoma: An evaluation of tulsá's pre-k program". *The Journal of Human Resources*, vol. 40, n.º 3.

- HECKMAN, J. (1979). "Sample Selection Bias as a Specification Error", *Econometrica*, n.º 47.
- KAZTMAN, R., y F. RODRÍGUEZ (2007). *Situación de la educación en Uruguay. Informe temático de la Encuesta Continua de Hogares Ampliada de 2006*. Montevideo: INE.
- KAZTMAN, R., et al. (2003). *Determinaciones de la regularidad de la asistencia y de la deserción en la educación inicial uruguaya*. Montevideo: Universidad Católica del Uruguay, Programa de Investigación sobre Pobreza y Exclusión Social (IPES).
- LLIVINA LAVIGNE, M. (2012). "La atención y educación de la primera infancia con calidad e inclusiva: de utopía a realidad". Ponencia en el Encuentro Internacional de Educación Inicial y Pre-escolar, La Habana, Cuba.
- MANCEBO, M. E. (2007). *Atención y educación de la primera infancia en Uruguay*. Montevideo: UNESCO. Cuaderno de Trabajo.
- MARA, S., et al. (1999). *Estudio del lenguaje en los niños de 4 años del Uruguay*. Montevideo: ANEP-MECAEP.
- (2001). *Estudio de evaluación de impacto de la educación inicial en Uruguay*. Montevideo: ANEP-MECAEP.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA. *Anuario Estadístico de Educación*, varias ediciones. Montevideo: MEC.
- OCDE (2001). *Niños pequeños, grandes desafíos. La educación y cuidado de la infancia temprana*. Conferencia Internacional, Estocolmo, Suecia.
- OEA (2009). *Las transiciones en la primera infancia. Una mirada internacional. Marco conceptual, situación, avances y desafíos*, disponible en <<http://portal.oas.org/LinkClick.aspx?fileticket=qrqhTMKY4EU%3d&tabid=1318>>.
- REVECO, O., y O. MELK (2004). *El impacto de la educación parvularia en la educación básica*, Santiago de Chile: REDUC. Serie Estudios n.º 3.
- REYNOLDS, A. (1998). "Extended Early Childhood Intervention and School Achievement: Age Thirteen Findings from the Chicago Longitudinal Study", *Child Development*, n.º 69.
- ROEMER, J. E. (1998). *Equality of Opportunity*. Cambridge: Harvard University Press.
- ROMANO, A. (2010). *Un nuevo modelo de intervención pedagógica*. Montevideo: Programa de Maestros Comunitarios. Otra forma de hacer escuela. MIDES-INFAMILIA, ANEP, CEIP.

- RUÉ, J. (2003). “El ausentismo escolar como reto para la calidad educativa”. *Proyecto “La mejora del éxito escolar”*. Barcelona: CIDE, MEC.
- TANSINI, R. (2000). *Incidencia de la educación inicial, de las características de hogar y de la escuela en los resultados de los alumnos de primer año de escuelas públicas de Montevideo*. Montevideo: Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Economía (DECON).
- TERIGI, F., y R. PERAZZA (2006). “Las tensiones del formato escolar en las nuevas configuraciones de la relación familia/comunidad/escuela: una experiencia de educación infantil en la Ciudad de Buenos Aires”. *Journal of Education for International Development*, vol. 2, n.º 3.
- UNESCO (2007). *Bases sólidas. Atención y educación en la primera infancia. Informe de seguimiento de la Educación Para Todos en el mundo*. Disponible en <[www.unesco.org](http://www.unesco.org)>.
- (2012). *Encuentro Internacional de Educación Inicial y Pre-escolar*. La Habana: Cuba.
- UNICEF (2000). *La socialización en los primeros años. Repercusiones y alternativas educativas*. Santiago de Chile: UNICEF, Oficina para Argentina, Chile y Uruguay.
- (2001). *Impacto educativo de la enseñanza preescolar: Resultados, causas y desafíos*. Santiago de Chile: UNICEF.
- (2008). “Escuela e Inclusión. Círculo virtuoso para la experiencia escolar”. En *Aprendizajes del Seminario Latinoamericano “Prevención de la deserción escolar, reinserción e inclusión educativa”*. Santiago de Chile.
- YOUNG, M. (1997). *Early Child Development: Investing in our Children’s Future*. Washington: World Bank.
- VAN DE VEN, W., y B. VAN PRAGG (1981). “The demand for deductibles in private health insurance: A probit model with sample selection”. *Journal of Econometrics*, n.º 17.
- VEGAS, E., y L. SANTIBÁÑEZ (2010). *La promesa del desarrollo en la Primera Infancia en América Latina y el Caribe*. Washington: Banco Mundial. Disponible en <<http://www.oecd.org/pisa/pisainfocus/>>.





# Anexos

## Anexo A

### Matrícula

Cuadro 1.

Matrícula en educación inicial en las edades de 3 a 5 años

Año	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Pública (3 a 5 años)</b>	<b>81.066</b>	<b>82.546</b>	<b>83.696</b>	<b>81.812</b>	<b>79.898</b>	<b>79.885</b>
3 años	5.294	6.703	6.362	6.992	7.030	6.999
4 años	31.094	31.470	34.185	32.162	32.827	32.360
5 años	38.321	37.944	36.480	37.003	34.573	35.257
Familístico	6.357	6.429	6.669	5.655	5.468	5.269
<b>Privada. colegios (3 a 5 años)</b>	<b>20.497</b>	<b>21.196</b>	<b>22.212</b>	<b>22.025</b>	<b>22.522</b>	<b>22.789</b>
3 años	5.612	5.998	5.899	6.046	6.141	6.259
4 años	6.895	7.256	7.704	7.543	7.894	7.789
5 años	7.990	7.942	8.609	8.436	8.487	8.741
<b>Privada. jardines (3 a 5 años)</b>	<b>7.717</b>	<b>10.021</b>	<b>10.607</b>	<b>11.091</b>	<b>10.000</b>	<b>s/d</b>
3 años	4.556	5.669	6.305	6.447	5.666	s/d
4 años	2.347	3.087	2.917	3.095	2.872	s/d
5 años	814	1.265	1.385	1.549	1.462	s/d
<b>Centros caif (3 a 5 años) (1)</b>	<b>8.708</b>	<b>14.275</b>	<b>23.949</b>	<b>14.357</b>	<b>s/d</b>	<b>s/d</b>
3 años	7.430	11.134	13.652	11.695	s/d	s/d
4 años	1.245	3.024	10.297	2.546	s/d	s/d
5 años	33	117	0	116	s/d	s/d

Fuente: Elaborado con información de ANEP, Observatorio de la Educación, y MEC, *Anuario Estadístico*.

Cuadro 2.

Matrícula en educación inicial total en la órbita de ANEP-CEIP, según forma de administración

Año	Total	Educación inicial pública*	Educación inicial privada**
1992	68.048	48.107	19.941
1993	67.209	46.496	20.713
1994	68.999	48.535	20.464
1995	69.464	49.618	19.846
1996	75.580	56.050	19.530
1997	86.325	66.612	19.713
1998	94.681	73.256	21.425
1999	99.999	78.047	21.952
2000	105.790	84.984	20.806
2001	105.797	87.155	18.642
2002	106.223	86.906	19.317
2003	103.619	85.628	17.991
2004	105.215	84.612	20.603
2005	105.571	83.546	22.025
2006	106.636	81.833	24.803
2007	106.878	81.176	25.702
2008	109.654	82.649	27.005
2009	111.891	83.854	28.037
2010	109.819	81.875	27.944
2011	108.808	79.969	28.839
2012	109.602	79.985	29.617

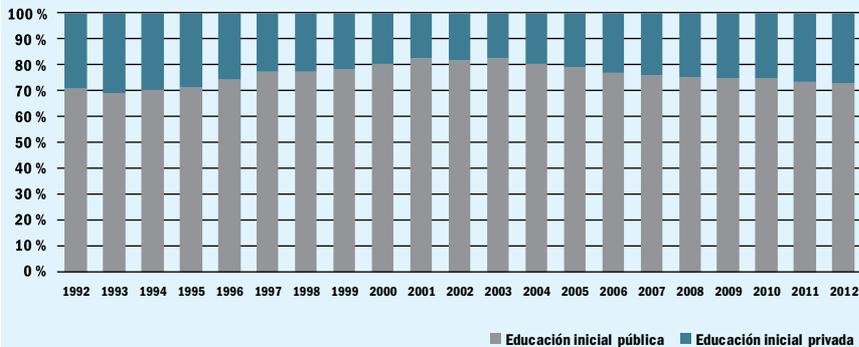
\* Educación inicial en la órbita de la ANEP, no incluye CAIF

\*\* Educación inicial privada, no incluye CAIF

Fuente: ANEP, Observatorio de la Educación.

Gráfico 1.

Participación en la matrícula en educación inicial bajo la órbita de ANEP-CEIP, según forma de administración



Cuadro 3.

Matrícula en educación inicial pública\* desagregada por nivel

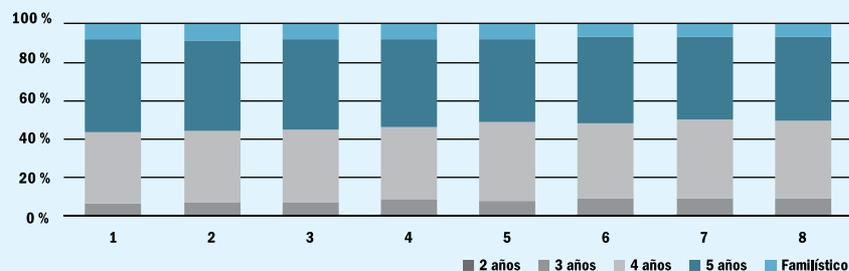
Año	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Educación inicial pública	83.546	81.833	81.176	82.649	83.854	81.875	79.969	79.985
2 años	42	34	110	103	158	63	71	100
3 años	5.081	5.317	5.294	6.703	6.362	6.992	7.030	6.999
4 años	31.255	30.608	31.094	31.470	34.185	32.162	32.827	32.360
5 años	40.351	38.894	38.321	37.944	36.480	37.003	34.573	35.257
Familístico	6.817	6.980	6.357	6.429	6.669	5.655	5.468	5.269

\* Educación inicial en la órbita de la ANEP, no incluye CAIF.

Fuente: ANEP, Observatorio de la Educación.

Gráfico 2.

Matrícula en educación inicial pública\* desagregada por nivel



\* Educación inicial en la órbita de la ANEP, no incluye CAIF

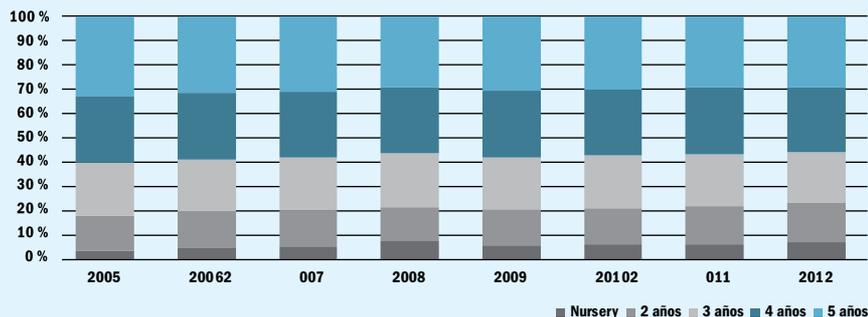
Fuente: ANEP, Observatorio de la Educación.

**Cuadro 4.**  
Matrícula en educación inicial privada bajo la supervisión de ANEP-CEIP, desagregada por nivel

Año	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Educación inicial privada	22.025	24.803	25.702	27.005	28.037	27.944	28.839	29.617
Nursery	776	1.207	1.374	1.994	1.633	1.686	1.785	2.091
2 años	3.138	3.677	3.831	3.815	4.192	4.233	4.532	4.737
3 años	4.794	5.273	5.612	5.998	5.899	6.046	6.141	6.259
4 años	6.058	6.815	6.895	7.256	7.704	7.543	7.894	7.789
5 años	7.259	7.831	7.990	7.942	8.609	8.436	8.487	8.741

Fuente: ANEP, Observatorio de la Educación.

**Gráfico 3.**  
Matrícula en educación inicial privada bajo la supervisión de ANEP-CEIP, desagregada por nivel



Fuentes: ANEP, Observatorio de la Educación, MEC, Anuario Estadístico de Educación.

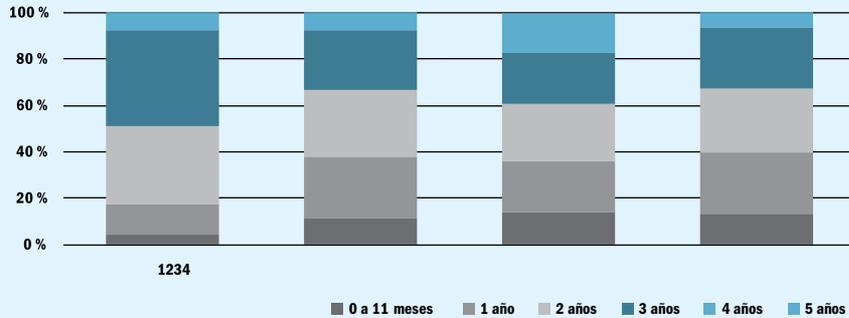
**Cuadro 5.**  
Matrícula en primera infancia y educación inicial en CAIF, desagregada por nivel

	2007	2008	2009*	2010	2011
CAIF	17.742	42.656	61.360	43.787	43.794
0 a 11 meses	796	4.976	8.369	5.958	S/d
1 año	2.346	11.091	13.676	11.315	
2 años	5.892	12.314	15.366	12.157	
3 años	7.430	11.134	13.652	11.695	
4 años	1.245	3.024	10.297	2.546	
5 años	33	117	0	116	

\* De acuerdo a las notas metodológicas, en el año 2008 los niños de 4 y 5 años que aún concurrían a CAIF se contabilizaron dentro de la matrícula de Inicial.

Fuente: MEC, Anuario Estadístico de Educación.

Gráfico 4.  
Matrícula en primera infancia y educación inicial en CAIF, desagregada por nivel



Fuentes: ANEP, Observatorio de la Educación, MEC, *Anuario Estadístico de Educación*.

## Oferta educativa

Cuadro 6.  
Número de establecimientos privados de educación inicial por departamento

Total privados	56	88	85	78	78	65	63
Montevideo	34	60	59	49	49	40	39
Interior	22	28	26	29	29	25	24
Artigas	1	1	0	0	0	0	0
Canelones	4	7	8	8	8	7	7
Cerro Largo	2	1	1	1	1	1	1
Colonia	0	1	1	3	3	1	0
Durazno	0	0	0	0	0	0	0
Flores	0	0	0	0	0	0	0
Florida	2	2	2	2	2	2	2
Lavalleja	0	1	1	1	1	1	0
Maldonado	2	3	3	4	4	4	3
Paysandú	0	1	1	1	2	1	1
Río Negro	0	0	0	0	0	0	0
Rivera	1	1	0	0	0	0	0
Rocha	0	0	0	0	0	0	1
Salto	5	5	5	5	5	5	5
San José	0	0	0	0	0	0	1
Soriano	3	3	2	2	1	1	1
Tacuarembó	1	1	1	1	1	1	1
Treinta y Tres	1	1	1	1	1	1	1

Fuente: ANEP, Observatorio de la Educación.

Cuadro 7.  
Oferta educativa centros públicos por departamento (a)

Tipo de centro Departamento/ Año	Urbano común						Rural					
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Montevideo	133	119	117	117	114	101						
Artigas	15	11	8	7	7	7	45	45	45	45	45	46
Canelones	75	64	59	57	59	48	99	98	98	98	98	98
Cerro Largo	11	10	7	7	7	8	89	89	89	89	89	89
Colonia	21	28	26	25	28	24	87	87	88	88	84	83
Durazno	12	12	8	8	8	10	57	57	56	56	56	56
Flores	6	6	5	5	5	4	24	23	23	25	26	26
Florida	18	17	16	14	14	17	69	69	69	70	70	69
Lavalleja	12	15	14	13	13	11	68	67	66	66	64	66
Maldonado	22	22	21	21	23	21	40	40	40	40	38	38
Paysandú	28	24	17	18	18	19	58	58	58	57	57	57
Río Negro	9	11	9	9	10	12	43	42	41	41	39	40
Rivera	20	14	8	8	8	12	85	86	85	85	85	85
Rocha	17	17	14	14	14	15	40	40	40	40	40	39
Salto	17	17	16	16	16	12	61	61	61	62	61	62
San José	23	20	18	17	17	20	70	71	71	71	71	69
Soriano	24	24	18	18	18	19	65	65	63	65	65	64
Tacuarembó	24	20	15	12	12	14	94	94	93	93	93	93
Treinta y Tres	8	12	10	9	9	9	52	51	51	51	52	52
Total	495	463	406	395	400	383	1146	1143	1137	1142	1133	1132

Fuente: Elaborado con información de ANEP, *Monitor Educativo*.

Aprender						Tiempo completo					
2006	2007	2008	2009	2010	2011	2006	2007	2008	2009	2010	2011
67	80	87	86	86	88	25	25	27	31	33	38
6	11	13	12	12	11	3	3	4	6	6	7
20	35	40	43	43	48	13	14	14	15	15	20
7	8	11	11	11	11	5	5	5	5	5	5
10	3	4	5	5	8	4	4	5	5	5	5
5	5	10	9	9	5	3	3	3	4	4	5
1	1	1	1	1	2	1	1	2	2	2	2
4	5	5	7	7	3	5	5	6	6	6	6
4	1	2	3	3	4	5	5	5	5	5	6
5	5	6	4	4	5	6	6	6	8	8	10
8	11	17	17	17	14	3	4	5	5	5	7
4	2	5	5	5	2	4	4	4	4	4	4
10	16	22	22	22	17	4	4	4	4	4	5
4	4	7	7	7	6	6	6	6	6	6	7
9	10	12	12	12	12	8	8	8	8	8	11
3	6	9	9	9	5	4	4	4	5	5	5
5	5	10	10	10	8	3	3	4	4	4	5
8	12	16	18	18	17	4	4	5	6	6	6
5	1	3	4	4	5	3	3	3	3	3	3
185	221	280	285	285	271	109	111	120	132	134	157

Cuadro 8.  
Oferta educativa centros públicos por departamento (b)

Tipo de centro	Práctica o habilidad de práctica						Guardería o CEPI		Jardín tiempo completo		Jardín de infantes		JICI	
	Departamento/ Año	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010
Montevideo	28	28	21	21	23	22	2	2	13	13	44	44	3	3
Artigas	5	4	4	4	4	4					3	3		
Canelones	21	17	17	16	15	16	1	1	1	1	30	30	2	2
Cerro Largo	6	6	6	6	6	5			1	1	5	5	1	1
Colonia	5	5	5	5	5	6					5	5	1	1
Durazno	4	4	3	3	3	4			1	1	3	3	1	1
Flores	2	2	2	2	2	2			1	1	1	1		
Florida	4	4	4	4	4	5			2	2	2	2		
Lavalleja	4	4	4	4	4	4			2	2	4	4	1	1
Maldonado	4	4	4	4	4	4					7	7		
Paysandú	7	7	7	7	7	7			2	2	1	1	1	1
Río Negro	4	4	3	3	3	4			1	2	3	3	1	1
Rivera	5	5	5	5	5	5			2	2	4	4	1	1
Rocha	4	4	4	4	4	4					7	7		
Salto	7	6	5	5	5	5					4	4		
San José	6	6	5	5	5	6					5	5	1	1
Soriano	4	4	4	4	4	4			1	1	4	4		
Tacuarembó	6	6	6	6	6	5			3	3	6	6		
Treinta y Tres	6	6	6	6	6	5			2	2	1	1	1	1
Total	132	126	115	114	115	117	3	3	32	33	139	139	14	14

Fuente: Elaborado con información de ANEP, *Monitor Educativo*.

Cuadro 9.

Matrícula de educación inicial pública desagregada para 3 años, según tipo de centro y año

Tipo de centro	Guardería o CEPI		Jardín de tiempo completo		Jardín de infantes		JIC	
	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011
Montevideo	53	65	499	487	1421	1376	253	250
Artigas					106	143		
Canelones	19	13	28	29	850	889	54	54
Cerro Largo			20	26	64	98	71	51
Colonia					258	283		25
Durazno			7		105	102	16	21
Flores			15	23	51	51		
Florida			38	36	149	133		
Lavalleja			66	65	156	147	50	31
Maldonado					334	323		
Paysandú			82	100	77	78	26	
Río Negro			18	95	144	122	22	41
Rivera			52	48	313	272	35	56
Rocha					256	261		
Salto					300	307		
San José					227	213	27	30
Soriano			31	28	210	212		
Tacuarembó			82	80	241	214		
Treinta y Tres			72	72	37	25	57	55
Total	72	78	1010	1089	5299	5249	611	614

Fuente: Elaborado con información de ANEP, *Monitor Educativo*.

Cuadro 10.

Matrícula de educación inicial pública desagregada para 4 años, según tipo de centro y año (a)

Tipo de centro	Urbano común						Rural					
Departamento/ Año	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Montevideo	2695	2184	2115	2116	1968	1797						
Artigas	401	313	238	221	205	164	32	23	46	66	52	57
Canelones	1358	1109	1091	1136	1134	926	81	83	109	151	179	175
Cerro Largo	271	230	215	223	204	190	100	79	127	75	82	74
Colonia	527	553	603	573	628	584	48	67	107	132	146	99
Durazno	191	152	100	121	121	79	9	3	60	60	61	41
Flores	120	147	100	108	71	71	14	10	26	20	27	23
Florida	249	185	206	171	174	123	21	42	20	93	85	101
Lavalleja	167	200	186	156	166	87	22	7	21	65	67	53
Maldonado	620	590	604	705	754	685	1	3	10	62	69	81
Paysandú	458	356	252	260	255	260	43	37	62	77	67	73
Río Negro	166	202	180	192	137	191	8	17	34	53	44	59
Rivera	406	268	128	146	97	199	32	43	61	100	83	74
Rocha	152	122	179	183	165	138		4	17	49	46	50
Salto	465	438	379	412	385	341	79	91	74	89	92	85
San José	341	262	248	139	166	324	10	11	69	127	155	134
Soriano	351	323	225	245	242	284	4	2	27	68	84	83
Tacuarembó	255	254	168	139	120	84	21	29	27	136	108	106
Treinta y Tres	103	175	162	164	150	143	3	8	22	50	51	46
Total	9296	8063	7379	7410	7142	6670	528	559	919	1473	1498	1414

Fuente: Elaborado con información de ANEP, *Monitor Educativo*.

Aprender						Tiempo completo					
2006	2007	2008	2009	2010	2011	2006	2007	2008	2009	2010	2011
1186	1446	1758	1892	1950	2082	392	399	455	593	696	722
140	315	387	418	286	274	86	78	101	137	135	168
482	638	806	839	835	1006	244	235	317	369	321	378
117	173	232	227	239	162	52	43	43	49	46	45
73	54	59	56	45	43	48	79	99	99	108	87
21	79	105	121	84	85		24	38	74	67	89
20	30	28	25	22	18			25	12	17	23
78	105	121	188	113	86	42	38	33	29	34	25
29	14	15	43	41	97	43	35	46	44	36	51
58	59	81	88	96	99		32	23	40	50	74
153	227	393	492	400	419	54	77	103	121	114	99
32		106	108	95		29	27	28	28	31	29
141	322	457	562	493	385	122	66	38	59	60	63
	15	29	29	15	69	56	63	75	74	66	63
291	379	348	474	440	476	297	302	251	270	299	346
	41	179	205	189	92	74	68	103	131	140	110
153	148	229	263	254	191	29	47	72	71	61	50
198	184	251	276	240	279	52	44	58	103	69	78
47		31	48	41	40	25	31	21	43	39	35
3219	4229	5615	6354	5878	5903	1645	1688	1929	2346	2389	2535

Cuadro 11.

Matrícula de educación inicial pública desagregada para 4 años, según tipo de centro y año (b)

Tipo de centro	Práctica o habilitada de práctica						Guardería o CEPi		
	Departamento/ Año	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2010	2011
Montevideo		530	585	407	397	450	456	64	65
Artigas		205	171	175	159	175	133		
Canelones		319	247	209	184	206	231	18	13
Cerro Largo		172	165	157	184	183	150		
Colonia		113	128	127	141	126	188		
Durazno		109	85	107	85	72	124		
Flores		25	25	25	24	42	45		
Florida		30	30	28	32	31	73		
Lavalleja		44	71	71	55	70	64		
Maldonado		93	88	81	91	112	106		
Paysandú		193	188	188	207	204	253		
Río Negro		59	55	34	60	47	85		
Rivera		120	110	115	121	102	108		
Rocha		29	53	56	61	54	57		
Salto		131	165	117	106	78	70		
San José		137	141	136	147	128	132		
Soriano		145	184	165	167	147	151		
Tacuarembó		91	90	82	80	58	75		
Treinta y Tres		111	103	98	105	97	100		
Total		2656	2684	2378	2406	2382	2601	82	78

Fuente: Elaborado con información de ANEP, *Monitor Educativo*.

Jardín de tiempo completo		Jardín de infantes		JCI	
2010	2011	2010	2011	2010	2011
992	1092	3292	3433	280	301
		187	201		
42	40	2236	2472	109	93
39	52	236	282	86	88
		356	330	69	62
21	26	174	195	42	40
30	40	51	52		
71	62	233	230		
74	77	199	221	31	49
		597	636		
127	109	114	129	103	78
29	91	202	242	60	67
172	154	307	317	64	73
		463	443		
		361	424		
		306	364	60	89
50	39	224	235		
117	118	380	346		
74	85	47	54	84	82
1838	1985	9965	10606	988	1022

Cuadro 12.  
Matrícula inicial pública desagregada para 5 años, según tipo de centro y año (a)

Tipo de centro Departamento/ Año	Urbano común						Rural					
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Montevideo	3781	3259	3050	2730	2649	2284						
Artigas	460	366	269	219	210	199	86	79	77	48	69	45
Canelones	1890	1384	1453	1175	1409	997	199	180	176	141	169	179
Cerro Largo	383	276	261	259	260	208	151	141	123	103	83	87
Colonia	574	655	600	757	677	687	121	135	133	142	150	126
Durazno	210	197	132	123	149	100	85	70	78	63	62	66
Flores	161	149	143	135	124	87	33	29	32	28	32	22
Florida	317	285	205	264	219	198	120	100	133	73	118	89
Lavalleja	213	208	204	181	165	97	67	72	62	66	66	62
Maldonado	837	809	758	687	804	761	101	106	112	87	76	90
Paysandú	654	493	285	260	284	279	119	106	104	89	101	74
Río Negro	285	295	180	241	132	240	75	62	60	52	68	51
Rivera	599	424	199	213	218	276	125	117	118	91	95	93
Rocha	282	369	325	377	352	257	47	48	38	49	37	46
Salto	517	474	485	411	421	382	178	134	133	111	74	99
San José	466	375	257	235	204	343	177	134	153	154	133	161
Soriano	485	514	372	367	367	402	97	132	93	86	89	79
Tacuarembó	399	327	265	202	233	154	210	195	193	159	153	121
Treinta y Tres	153	210	164	152	175	161	79	63	61	44	46	59
Total	12666	11069	9607	8988	9052	8112	2070	1903	1879	1586	1621	1549

Fuente: Elaborado con información de ANEP, *Monitor Educativo*.

Aprender						Tiempo completo					
2006	2007	2008	2009	2010	2011	2006	2007	2008	2009	2010	2011
1875	2413	2567	2494	2460	2475	644	626	715	757	834	851
198	416	420	430	355	303	103	102	116	184	133	176
608	881	972	940	950	1120	302	246	352	423	351	439
135	249	266	254	248	196	58	57	50	53	53	67
80	50	73	71	61	30	57	80	104	104	103	122
72	91	120	129	120	74	66	36	71	61	98	93
31	26	31	29	28	25			27	29	22	16
62	153	152	129	175	80	39	47	36	40	32	35
43	20	18	44	43	116	55	43	44	53	44	45
105	100	162	108	139	125	33	57	52	78	78	107
243	312	450	429	465	399	61	79	121	114	119	111
60	27	131	119	107		31	26	27	30	30	29
172	375	563	581	595	399	153	77	54	64	68	89
85	19	47	50	19	102	96	97	102	99	91	80
395	421	535	384	533	446	327	329	317	281	292	368
	78	209	258	210	96	126	103	121	134	160	128
191	170	280	263	308	194	53	56	62	75	66	121
169	269	305	327	341	312	49	59	72	83	124	78
52		39	28	54	39	32	29	24	48	49	32
4576	6070	7340	7067	7211	6531	2285	2149	2467	2710	2747	2987

Cuadro 13.  
Matrícula de educación inicial desagregada para 5 años, según tipo de centro y año (b)

Tipo de centro	Práctica o habilitada de práctica						Guardería o CEPI		
	Departamento/Año	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2010	2011
Montevideo		879	962	637	646	624	644	71	65
Artigas		281	201	189	204	182	176		
Canelones		591	443	447	393	330	339		
Cerro Largo		196	200	202	204	214	202		
Colonia		119	168	162	140	154	172		
Durazno		113	119	132	126	117	108		
Flores		60	54	58	27	42	44		
Florida		112	105	139	141	160	202		
Lavalleja		58	70	84	76	71	79		
Maldonado		211	191	196	160	156	150		
Paysandú		223	223	216	201	234	241		
Río Negro		125	84	83	35	69	118		
Rivera		151	145	148	143	145	135		
Rocha		69	104	110	108	93	85		
Salto		224	182	166	149	168	142		
San José		167	170	141	158	155	146		
Soriano		199	177	190	192	174	153		
Tacuarembó		159	165	175	154	126	95		
Treinta y Tres		136	169	145	148	126	93		
Total		4073	3932	3620	3405	3340	3324	71	65

Fuente: Elaborado con información de ANEP, *Monitor Educativo*.

Jardín de tiempo completo		Jardín de infantes		JICI	
2010	2011	2010	2011	2010	2011
938	908	3659	3441	273	244
		234	183		
55	39	2477	2253	125	110
41	36	266	287	55	74
		347	300	46	49
34	19	188	142	48	37
31	37	42	38		
65	49	126	130		
81	72	218	199	27	31
		556	561		
124	134	139	119	99	107
21	38	225	197	72	59
156	153	194	193	74	61
		309	274		
		397	328		
		364	305	80	56
		178	163		
94	85	285	285		
90	75	29	38	99	78
1730	1645	10233	9436	998	906

### **Porcentaje de asistencia insuficiente<sup>37</sup> al centro de educación inicial público**

Cuadro 14.

Porcentaje de asistencia insuficiente en educación inicial, según departamento y año

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Total	26,7	35,5	30,5	40,8	32,9	29,2
Montevideo	33,7	42,0	41,5	46,2	42,2	37,8
Interior	24,4	32,7	25,9	38,6	29,1	25,6
Artigas	16,3	27,0	24,3	39,9	24,4	27,1
Canelones	29,0	38,5	30,7	40,6	37,2	32,4
Cerro Largo	26,3	35,8	30,9	45,6	35,1	28,5
Colonia	21,1	26,4	18,8	31,5	17,8	16,6
Durazno	29,2	40,0	30,7	46,0	33,4	31,0
Flores	15,3	18,5	18,6	29,8	22,3	16,7
Florida	22,4	32,7	25,2	42,2	29,3	24,9
Lavalleja	24,8	30,1	22,6	35,0	27,8	21,2
Maldonado	23,5	29,8	28,5	41,8	27,3	22,2
Paysandú	23,0	25,2	21,3	34,6	26,9	21,0
Río Negro	20,4	32,4	21,2	34,4	21,6	21,8
Rivera	28,7	35,4	26,0	38,5	26,5	25,2
Rocha	27,3	35,8	31,4	44,2	33,4	30,7
Salto	25,2	35,4	25,0	40,1	30,0	26,5
San José	23,0	31,2	21,3	33,5	24,7	21,9
Soriano	24,2	33,3	23,7	37,9	25,7	19,9
Tacuarembó	17,4	23,2	19,8	33,2	22,6	22,3
Treinta y Tres	23,3	31,5	26,0	36,3	26,3	23,8

Fuente: ANEP, Observatorio de la Educación.

37 Es el porcentaje de alumnos que asistieron más de 70 días, pero menos de 140 en el año, calculado sobre la matrícula final a centros públicos en la órbita de ANEP.

Cuadro 15.

Porcentaje de asistencia insuficiente educación inicial según año y tipo de centro

Año/Tipo de centro	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Urbana común	27,5	35,8	30,0	38,0	30,9	25,9
Aprender	29,7	40,0	35,2	45,5	37,4	36,2
Tiempo completo	24,4	28,0	25,8	38,7	29,5	25,8
Práctica y habilitada de práctica	24,1	31,0	23,5	35,4	25,6	22,6
Rural	22,3	28,9	22,7	37,7	25,2	22,1
Jardines	s/d	s/d	s/d	s/d	35,2	30,8

Fuente: ANEP, Observatorio de la Educación.

Cuadro 16.

Promedio y desvío estándar de los porcentajes de asistencia insuficiente en 3 años por centro, según tipo centro y año

Año/Tipo de centro	Guardería o CEPI	Jardín de tiempo completo	Jardín de infantes	JICI
2010	43,45%	38,65%	36,93%	29,85%
	42,8	20,6	16,6	11,3
2011	36,03%	34,17%	33,43%	28,43%
	32,09	17,41	16,03	12,41

Nota: Los porcentajes se calcularon con base en las tasas promedio de los centros, sin ponderar por la matrícula.

Fuente: Elaborado con información de ANEP, Monitor Educativo de Primaria.

Cuadro 17.

Promedio y desvío estándar de los porcentajes de asistencia insuficiente en 3 años por centro, quintil de Nivel Sociocultural del centro y año

Año/Nsc	1.º quintil	2.º quintil	3.º quintil	4.º quintil	5.º quintil
2010	47,87%	50,14%	35,71%	35,98%	30,76%
	17,9	18,7	19,1	16,8	11,7
2011	46,95%	43,86%	31,69%	33,37%	26,49%
	15,66	15,96	15,59	14,39	15,19

Nota: Los porcentajes se calcularon con base en las tasas promedio de los centros, sin ponderar por la matrícula.

Fuente: Elaborado con información de ANEP, Monitor Educativo.

Gráfico 5.  
Porcentaje de asistencia insuficiente en 3 años por centro, según quintil de nivel sociocultural del centro, año 2011

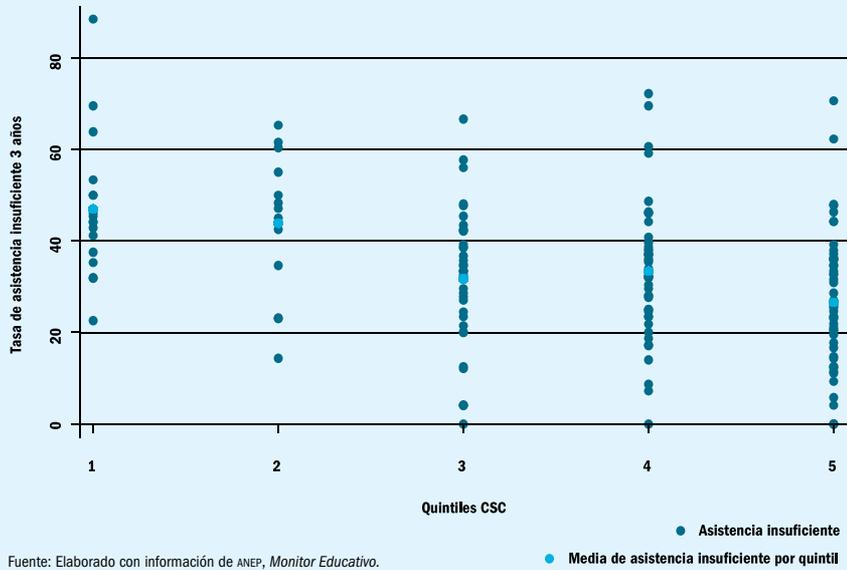
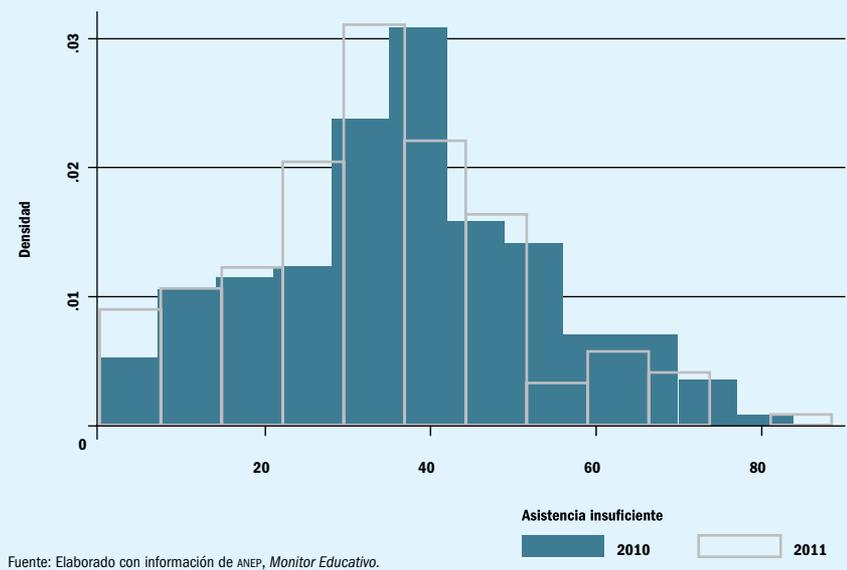


Gráfico 6.  
Histograma del porcentaje de asistencia insuficiente en 3 años por centro. Años 2010 y 2011



Cuadro 18.

Promedio y desvío estándar de los porcentajes de asistencia insuficiente en 4 años por centro, según tipo centro y año

Año/Tipo de centro	Urbana común	Rural	Aprender	Tiempo completo	Práctica o habilitada de práctica	Guardería o CEPI	Jardín de tiempo completo	Jardín de infantes	JCI
2006	29,38%	27,32%	29,74%	24,65%	28,41%	S/d	S/d	S/d	S/d
	16,52	39,68	15,86	16,72	14,31				
2007	37,99%	28,59%	41,11%	27,22%	35,17%	S/d	S/d	S/d	S/d
	19,35	40,99	19,52	17,10	17,46				
2008	31,70%	27,16%	35,86%	25,86%	28,39%	S/d	S/d	S/d	S/d
	18,24	39,15	21,14	15,39	18,89				
2009	40,69%	38,85%	46,03%	43,14%	37,14%	S/d	S/d	S/d	S/d
	17,98	43,28	20,13	19,70	19,33				
2010	32,72%	27,00%	38,44%	32,26%	29,23%	37,07%	37,11%	36,29%	30,10%
	16,29	38,58	20,98	17,87	16,86	10,43	18,41	17,00	13,02
2011	26,76%	26,05%	37,00%	29,23%	25,76%	36,54%	31,60%	32,26%	27,33%
	16,64	38,74	18,62	17,70	15,08	34,99	14,12	15,92	12,81

Nota: Los porcentajes se calcularon con base en las tasas promedio de los centros, sin ponderar por la matrícula.

Fuente: Elaborado con información de ANEP, *Monitor Educativo*.

Cuadro 19.

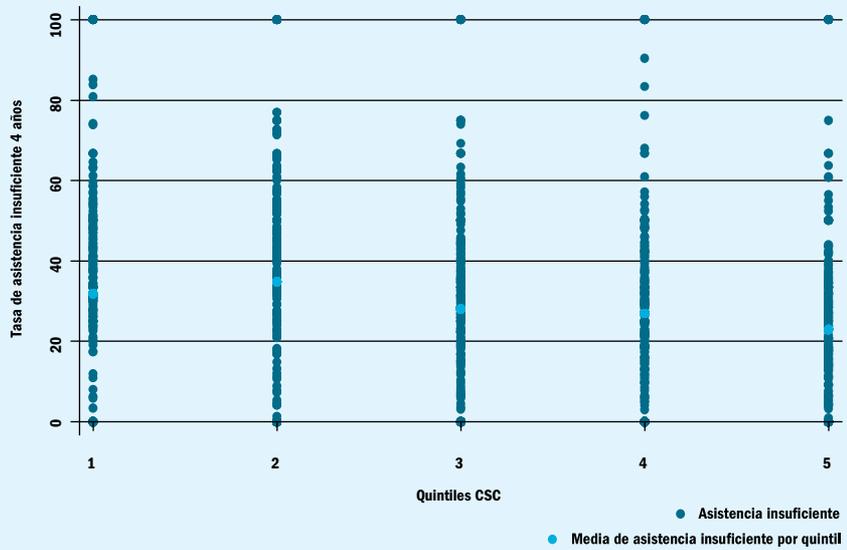
Promedio y desvío estándar de los porcentajes de asistencia insuficiente en 4 años por centro, según quintil de nivel sociocultural del centro y año

Año/NSC	1.º quintil	2.º quintil	3.º quintil	4.º quintil	5.º quintil
2006	30,74%	30,42%	28,00%	29,29%	23,91%
	27,10	25,26	25,90	25,61	23,61
2007	35,18%	40,09%	33,95%	33,73%	29,68%
	30,46	27,19	27,24	28,03	27,02
2008	32,17%	29,34%	32,36%	28,15%	27,34%
	31,98	27,15	30,52	28,54	27,35
2009	41,73%	44,05%	42,70%	36,08%	37,59%
	35,41	34,21	33,52	33,61	33,83
2010	33,43%	33,18%	32,52%	30,70%	26,32%
	32,68	29,78	29,78	27,43	27,70
2011	31,83%	34,83%	27,94%	26,86%	22,84%
	31,05	30,34	27,32	28,20	27,23

Nota: Los porcentajes se calcularon con base en las tasas promedio de los centros, sin ponderar por la matrícula.

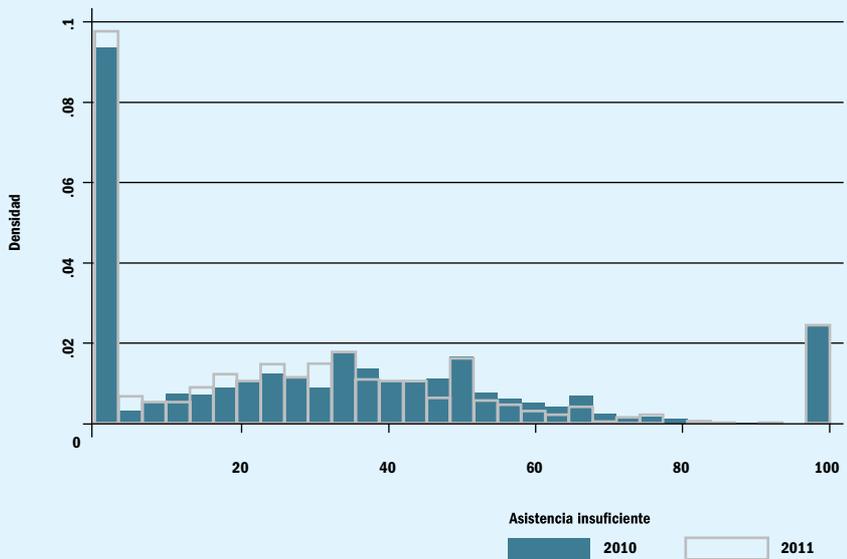
Fuente: Elaborado con información de ANEP, *Monitor Educativo*.

Gráfico 7.  
Porcentaje de asistencia insuficiente en 4 años por centro, según quintil de nivel sociocultural del centro, año 2011



Fuente: Elaborado con información de ANEP, Monitor Educativo.

Gráfico 8.  
Histograma del porcentaje de asistencia insuficiente en 4 años por centro. Años 2010 y 2011



Fuente: Elaborado con información de ANEP, Monitor Educativo.

Cuadro 20.

Promedio y desvío estándar de los porcentajes de asistencia insuficiente en 5 años por centro, según tipo centro y año

Año/ Tipo de centro	Urbana común	Rural	Aprender	Tiempo completo	Práctica o habilitada de práctica	Guardería o CEPI	Jardín tiempo completo	Jardín de infantes	JCI
2006	24,46 %	19,55 %	29,69 %	22,15 %	21,57 %	S/d	S/d	S/d	S/d
	15,94	33,08	17,43	15,13	14,28				
2007	33,26 %	25,38 %	37,51 %	26,85 %	28,06 %	S/d	S/d	S/d	S/d
	18,44	38,00	18,59	18,28	14,90				
2008	26,82 %	21,38 %	33,23 %	24,00 %	20,32 %	S/d	S/d	S/d	S/d
	16,94	34,46	20,01	17,49	15,07				
2009	34,25 %	35,90 %	44,77 %	32,81 %	34,23 %	S/d	S/d	S/d	S/d
	18,43	42,85	18,71	17,94	19,66				
2010	28,18 %	22,48 %	33,89 %	25,06 %	22,15 %	21,13 %	34,66 %	31,49 %	23,21 %
	17,08	35,73	19,56	15,59	16,37		20,81	16,63	17,83
2011	23,63 %	17,51 %	33,47 %	21,66 %	21,11 %	13,38 %	27,45 %	26,09 %	22,54 %
	16,72	31,81	18,70	16,56	14,57	16,44	15,93	15,24	15,43

Nota: Los porcentajes se calcularon con base en las tasas promedio de los centros, sin ponderar por la matrícula.

Fuente: Elaborado con información de ANEP, *Monitor Educativo*.

Cuadro 21.

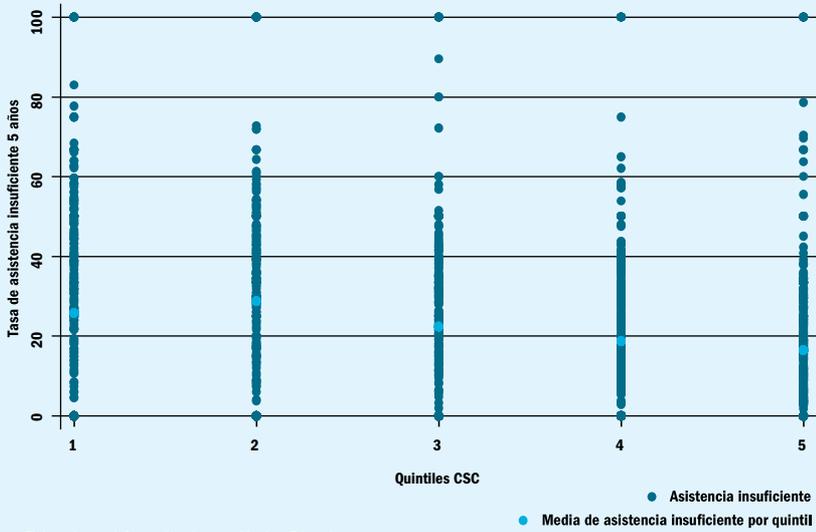
Promedio y desvío estándar de los porcentajes de asistencia insuficiente en 5 años por centro, según quintil de nivel sociocultural del centro y año

Año / NSC	1.º quintil	2.º quintil	3.º quintil	4.º quintil	5.º quintil
2006	22,20 %	25,61 %	22,93 %	22,52 %	15,55 %
	27,58	28,11	26,73	27,69	23,19
2007	31,36 %	32,09 %	28,58 %	29,68 %	23,27 %
	33,23	30,90	30,90	31,03	26,46
2008	26,31 %	27,19 %	26,12 %	24,65 %	17,10 %
	30,27	28,83	29,87	28,29	22,58
2009	41,06 %	38,81 %	38,56 %	35,20 %	29,72 %
	35,15	33,06	34,01	33,48	31,81
2010	31,93 %	29,67 %	26,18 %	25,16 %	19,49 %
	31,74	28,43	27,05	26,98	23,64
2011	25,80 %	28,86 %	22,43 %	18,64 %	16,44 %
	27,83	28,69	24,01	21,27	21,80

Nota: los porcentajes se calcularon en base a las tasas promedio de los centros, sin ponderar por la matrícula. Nota: Los porcentajes se calcularon con base en las tasas promedio de los centros, sin ponderar por la matrícula.

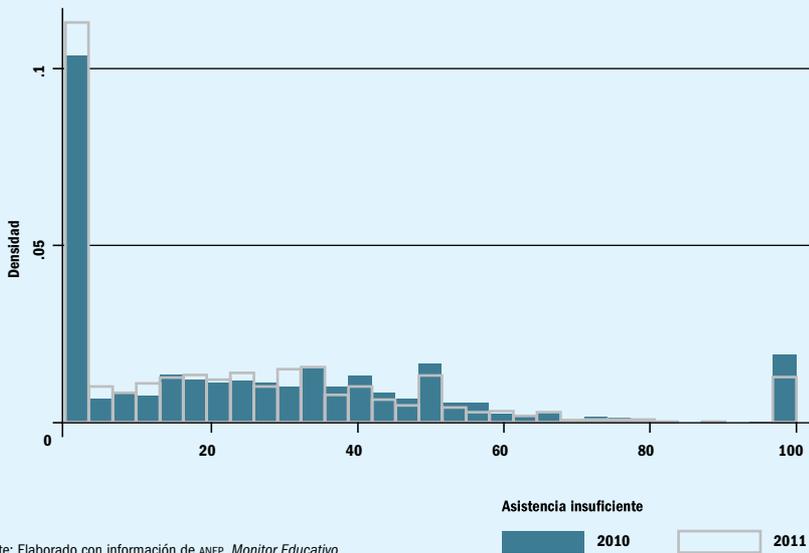
Fuente: Elaborado con información de ANEP, *Monitor Educativo*.

Gráfico 9.  
Porcentaje de asistencia insuficiente 5 años por centro, según quintil de nivel sociocultural del centro año 2011



Fuente: Elaborado con información de ANEP, *Monitor Educativo*.

Gráfico 10.  
Histograma del Porcentaje de asistencia insuficiente 5 años por centro, año 2010 y 2011



Fuente: Elaborado con información de ANEP, *Monitor Educativo*.

## Anexo B

### *Modelos de inasistencias - Encuesta continua de hogares 2012*<sup>38,39</sup>

Cuadro 1.

Modelo Heck-Probit para inasistencias de niños de 3 años. Coeficientes y desvíos estándar

variables	Modelo 1		Modelo 2	
	falta	asist	falta	asist
cb_completo		0.417***	-0.00848	0.427***
		[0.103]	[0.174]	[0.103]
bach_completo		0.384**	-0.263	0.361**
		[0.161]	[0.219]	[0.161]
terciario		0.644***	-0.361	0.620***
		[0.154]	[0.244]	[0.155]
ocup_jefe			0.0446	
			[0.152]	
solo_jefe		0.156	0.104	0.168*
		[0.102]	[0.133]	[0.102]
asist_pri	-0.354***		-0.277	
	[0.133]		[0.187]	
mas_4			-0.287**	
			[0.125]	
alim			0.0522	
			[0.181]	
abril	0.380		0.370	
	[0.249]		[0.261]	
mayo	0.613***		0.633**	
	[0.236]		[0.249]	
junio	0.790***		0.829***	
	[0.237]		[0.249]	
julio	0.591**		0.608**	
	[0.250]		[0.261]	

38 Se presentan las tablas con los coeficientes y sus respectivos errores estándar para diferentes especificaciones del modelo.

39 Los asteriscos presentados adjunto al coeficiente corresponden al p- valor de una prueba de significación individual, código de referencia \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

variables	Modelo 1		Modelo 2	
	falta	asist	falta	asist
agosto	0.596**		0.630**	
	[0.253]		[0.267]	
setiembre	0.278		0.323	
	[0.270]		[0.285]	
octubre	0.891***		0.938***	
	[0.243]		[0.258]	
noviembre	0.571**		0.599**	
	[0.249]		[0.262]	
diciembre	0.167		0.171	
	[0.269]		[0.280]	
artigas	0.407		0.298	
	[0.380]		[0.401]	
canelones	-0.0333		-0.0689	
	[0.154]		[0.165]	
cerro_largo	-0.635*		-0.764**	
	[0.352]		[0.374]	
colonia	-1.126***		-1.275***	
	[0.376]		[0.386]	
durazno	-0.0928		-0.136	
	[0.380]		[0.405]	
flores	0.145		0.0219	
	[0.427]		[0.445]	
florida	-0.765*		-0.870**	
	[0.405]		[0.408]	
lavalleja	0.222		0.289	
	[0.424]		[0.425]	
maldonado	-0.367		-0.485*	
	[0.282]		[0.292]	
paysandu	-0.515*		-0.616**	
	[0.275]		[0.280]	
rio_negro	-0.294		-0.353	
	[0.417]		[0.430]	
rivera	0.512**		0.559**	

variables	Modelo 1		Modelo 2	
	falta	asist	falta	asist
	[0.256]		[0.274]	
rocha	-0.749**		-0.919**	
	[0.361]		[0.379]	
salto	0.390		0.391	
	[0.240]		[0.255]	
san_jose	0.382		0.230	
	[0.301]		[0.315]	
soriano	0.297		0.260	
	[0.264]		[0.288]	
tacuaremo	-0.0535		-0.0555	
	[0.310]		[0.338]	
treinta_y_tres	-0.0456		-0.0223	
	[0.425]		[0.452]	
lnypc		0.537***		0.549***
		[0.0800]		[0.0791]
Constant	-1.086***	-4.651***	-0.857**	-4.751***
	[0.244]	[0.689]	[0.429]	[0.680]
Observations	1,239	1,239	1,239	1,239
Rho	0.403	0.403	0.0586	0.0586
Prob chi2	0.102	0.102	0.877	0.877
Wald chi2	58.12	58.12	76.61	76.61

Fuente: Elaborado con información de la ECH 2012, INE.

Cuadro 2.  
Modelo Probit para inasistencias de niños de 3 años. Efectos marginales

Variables	Modelo 1	Modelo 2
cb_completo		-0.00845 [0.0429]
bach_completo		-0.0851 [0.0570]
terciario		-0.117** [0.0505]
ocup_jefe		0.0134 [0.0486]
solo_jefe		0.0338 [0.0441]
asist_pri	-0.157*** [0.0363]	-0.0913 [0.0592]
mas_4		-0.0895** [0.0386]
Alim		0.0173 [0.0590]
abril	0.144 [0.0915]	0.131 [0.0918]
mayo	0.233*** [0.0894]	0.231** [0.0908]
junio	0.299*** [0.0916]	0.308*** [0.0926]
julio	0.215** [0.0936]	0.221** [0.0951]
agosto	0.215** [0.0955]	0.230** [0.0976]
setiembre	0.100 [0.0974]	0.114 [0.0999]
octubre	0.335*** [0.0933]	0.349*** [0.0961]
noviembre	0.209** [0.0938]	0.217** [0.0952]
diciembre	0.0559 [0.0946]	0.0576 [0.0947]
artigas	0.155 [0.144]	0.106 [0.141]
canelones	-0.00466 [0.0528]	-0.0217 [0.0527]
cerro_largo	-0.169*	-0.185**

Variables	Modelo 1	Modelo 2
	[0.0934]	[0.0903]
colonia	-0.241***	-0.245***
	[0.0783]	[0.0734]
durazno	-0.0207	-0.0406
	[0.125]	[0.125]
flores	0.0501	0.00547
	[0.153]	[0.145]
florida	-0.193*	-0.199**
	[0.0988]	[0.0934]
lavalleja	0.101	0.103
	[0.152]	[0.149]
maldonado	-0.111	-0.134*
	[0.0836]	[0.0798]
paysandu	-0.149*	-0.160**
	[0.0766]	[0.0729]
rio_negro	-0.0932	-0.101
	[0.125]	[0.123]
rivera	0.203**	0.206**
	[0.0966]	[0.100]
rocha	-0.190**	-0.206**
	[0.0895]	[0.0846]
salto	0.140	0.140
	[0.0890]	[0.0909]
san_jose	0.137	0.0791
	[0.112]	[0.109]
soriano	0.0963	0.0901
	[0.0972]	[0.100]
tacuarembó	-0.0185	-0.0178
	[0.104]	[0.108]
treinta_y_tres	-0.0166	-0.00687
	[0.140]	[0.146]
Observations	795	795
Pseudo R2	0.0910	0.106

Fuente: Elaborado con información de la ECH 2012, INE.

Cuadro 3.  
Modelo Probit para inasistencias de niños de 4 años. Efectos marginales

Variables	Modelo 1	Modelo 2
cb_completo		-0.0137 [0.0370]
bach_completo		-0.0983* [0.0551]
terciario		-0.0778* [0.0469]
ocup_jefe		-0.105** [0.0463]
solo_jefe		0.00842 [0.0373]
asist_pri	-0.0748** [0.0358]	0.0201 [0.0496]
mas_4		-0.0288 [0.0369]
alim		0.0652* [0.0393]
abril	0.0931 [0.0676]	0.0959 [0.0688]
mayo	0.119* [0.0657]	0.120* [0.0658]
junio	0.225*** [0.0728]	0.231*** [0.0735]
julio	0.0601 [0.0731]	0.0522 [0.0724]
agosto	0.172** [0.0692]	0.171** [0.0701]
setiembre	0.117* [0.0693]	0.118* [0.0696]
octubre	0.253*** [0.0728]	0.260*** [0.0739]
noviembre	0.0778 [0.0697]	0.0923 [0.0714]
diciembre	-0.0585 [0.0726]	-0.0636 [0.0725]
artigas	0.289*** [0.0931]	0.326*** [0.0929]
canelones	-0.0174 [0.0456]	-0.0113 [0.0460]
cerro_largo	-0.189	-0.201

Variables	Modelo 1	Modelo 2
	[0.149]	[0.132]
colonia	-0.170**	-0.167**
	[0.0777]	[0.0786]
durazno	0.332***	0.380***
	[0.112]	[0.114]
flores	-0.191	-0.174
	[0.141]	[0.144]
florida	0.00882	0.0260
	[0.104]	[0.107]
lavalleja	-0.00265	-0.000303
	[0.0941]	[0.0958]
maldonado	-0.0998	-0.0947
	[0.0641]	[0.0654]
paysandu	-0.216***	-0.221***
	[0.0707]	[0.0703]
rio_negro	-0.110	-0.114
	[0.123]	[0.126]
rivera	0.0878	0.0823
	[0.0853]	[0.0845]
rocha	0.0642	0.0446
	[0.103]	[0.101]
salto	-0.0825	-0.0893
	[0.0772]	[0.0791]
san_jose	0.0683	0.0790
	[0.0897]	[0.0904]
soriano	0.210**	0.191**
	[0.0919]	[0.0911]
tacuarembó	-0.169**	-0.173**
	[0.0760]	[0.0735]
treinta_y_tres	0.198	0.215
	[0.142]	[0.143]
Observations	1,115	1,115
Pseudo R2	0.0827	0.0959

Fuente: Elaborado con información de la ECH 2012, INE.

Cuadro 4.  
Modelo Probit para inasistencias de niños de 5 años. Efectos marginales

Variables	Modelo 1	Modelo 2
cb_completo		-0.0530 [0.0336]
bach_completo		-0.148*** [0.0435]
terciario		-0.0798* [0.0444]
ocup_jefe		0.0201 [0.0385]
solo_jefe		-0.0201 [0.0329]
asist_pri	-0.177*** [0.0335]	-0.121*** [0.0425]
mas_4		-0.0355 [0.0353]
alim		0.0366 [0.0337]
abril	0.192** [0.0781]	0.209*** [0.0790]
mayo	0.363*** [0.0795]	0.377*** [0.0797]
junio	0.328*** [0.0803]	0.344*** [0.0803]
julio	0.103 [0.0777]	0.0981 [0.0775]
agosto	0.349*** [0.0786]	0.360*** [0.0794]
setiembre	0.264*** [0.0801]	0.271*** [0.0807]
octubre	0.378*** [0.0801]	0.398*** [0.0807]
noviembre	0.267*** [0.0795]	0.273*** [0.0799]
diciembre	0.0877 [0.0802]	0.0917 [0.0807]
artigas	0.00759 [0.0846]	0.00952 [0.0861]
canelones	-0.0717* [0.0397]	-0.0691* [0.0394]
cerro_largo	-0.216***	-0.211***

Variables	Modelo 1	Modelo 2
	[0.0704]	[0.0707]
colonia	-0.173**	-0.167**
	[0.0783]	[0.0780]
durazno	0.193**	0.180*
	[0.0980]	[0.101]
flores	0.182	0.183
	[0.208]	[0.209]
florida	0.0302	0.0458
	[0.0932]	[0.0989]
lavalleja	-0.0567	-0.0487
	[0.0936]	[0.0942]
maldonado	-0.157***	-0.165***
	[0.0601]	[0.0587]
paysandu	-0.155**	-0.154**
	[0.0629]	[0.0642]
rio_negro	-0.0931	-0.101
	[0.111]	[0.107]
rivera	0.0657	0.0635
	[0.0776]	[0.0797]
rocha	0.0272	0.0184
	[0.0765]	[0.0766]
salto	0.0361	0.0366
	[0.0766]	[0.0767]
san_jose	-0.0196	-0.0208
	[0.0701]	[0.0719]
soriano	-0.0773	-0.0614
	[0.0794]	[0.0801]
tacuarembó	-0.0999	-0.111
	[0.0745]	[0.0732]
treinta_y_tres	-0.0912	-0.0820
	[0.118]	[0.119]
Observations	1,263	1,263
Pseudo R2	0.0926	0.103

Fuente: Elaborado con información de la ECH 2012, INE.

Cuadro 5.  
Modelo Probit para inasistencias de niños de 4 y 5 años<sup>40</sup> Efectos marginales

Variables	Modelo 1	Modelo 2
cb_completo		-0.0296 [0.0249]
bach_completo		-0.124*** [0.0342]
terciario		-0.0803** [0.0323]
ocup_jefe		-0.0322 [0.0295]
solo_jefe		-0.00751 [0.0245]
asist_pri	-0.133*** [0.0244]	-0.0645** [0.0320]
mas_4		-0.0286 [0.0255]
alim		0.0453* [0.0254]
abril	0.129** [0.0501]	0.137*** [0.0506]
mayo	0.236*** [0.0512]	0.241*** [0.0514]
junio	0.272*** [0.0529]	0.282*** [0.0531]
julio	0.0719 [0.0517]	0.0664 [0.0513]
agosto	0.261*** [0.0515]	0.264*** [0.0519]
setiembre	0.187*** [0.0518]	0.182*** [0.0519]
octubre	0.310*** [0.0533]	0.317*** [0.0538]
noviembre	0.167*** [0.0521]	0.174*** [0.0525]
diciembre	0.00634 [0.0532]	0.00179 [0.0534]
artigas	0.153** [0.0628]	0.158** [0.0637]
canelones	-0.0412	-0.0372

40 Modelo conjunto para 4 y 5 años

Variables	Modelo 1	Modelo 2
	[0.0302]	[0.0302]
cerro_largo	-0.210***	-0.211***
	[0.0681]	[0.0655]
colonia	-0.172***	-0.166***
	[0.0555]	[0.0555]
durazno	0.253***	0.275***
	[0.0749]	[0.0772]
flores	-0.0514	-0.0297
	[0.123]	[0.125]
florida	0.0203	0.0315
	[0.0708]	[0.0744]
lavelleja	-0.0326	-0.0298
	[0.0671]	[0.0682]
maldonado	-0.128***	-0.132***
	[0.0448]	[0.0449]
paysandu	-0.182***	-0.181***
	[0.0470]	[0.0473]
rio_negro	-0.104	-0.110
	[0.0826]	[0.0816]
rivera	0.0760	0.0704
	[0.0575]	[0.0579]
rocha	0.0427	0.0317
	[0.0617]	[0.0619]
salto	-0.0221	-0.0247
	[0.0543]	[0.0552]
san_jose	0.0265	0.0337
	[0.0565]	[0.0576]
soriano	0.0493	0.0520
	[0.0600]	[0.0593]
tacuaembo	-0.126**	-0.133**
	[0.0552]	[0.0544]
treinta_y_tres	0.0298	0.0465
	[0.0953]	[0.0953]
Observations	2,378	2,378
Pseudo R2	0.0761	0.0852

Fuente: Elaborado con información de la ECH 2012, INE.

### **Modelos de asistencia insuficiente por escuelas - Monitor de Escuelas ANEP<sup>41</sup>**

Cuadro 6.

Percentiles de clasificación de los centros según tasa de asistencia insuficiente<sup>42</sup> para los años 2010 y 2011

	Jardines	Escuelas	Escuelas urbanas
1 %	1,92 %	0 %	0 %
5 %	9,57 %	0 %	3,13 %
10 %	14,21 %	0 %	8,54 %
25 %	21,90 %	0 %	17,14 %
50 %	31,61 %	20,51 %	27,93 %
75 %	42,68 %	40 %	40,00 %
90 %	51,69 %	60 %	51,11 %
95 %	57,54 %	100 %	56,52 %
99 %	69,23 %	100 %	66,67 %

Fuente: Elaborado con información de ANEP, Monitor Educativo.

Cuadro 7.

Estadísticos descriptivos para los centros urbanos con niños matriculados en educación inicial, años 2010 y 2011

Variables/Grado		Promedio	Desvío estándar	Número de observaciones
Tasa de asistencia insuficiente	3 años	34,98 %	16,91	328
	4 años	32,55 %	17,84	1554
	5 años	27,50 %	17,65	1680
	3, 4 y 5 años	29,81 %	15,99	1704
Ratio de maestros	3 años	23,97	6,58	295
	4 años	22,99	6,99	1462
	5 años	25,06	6,17	1559
	4 y 5 años	23,89	5,88	1612
	3, 4 y 5 años	23,84	5,73	1467

41 Los modelos toman los centros urbanos bajo la órbita de la ANEP como universo de referencia.

42 Se calculo los percentiles utilizando los datos referentes a 2010 y 2011 de los centros bajo la órbita de la ANEP que presentaran niños matriculada a educación inicial.

Variables/Grado		Promedio	Desvío estándar	Número de observaciones
Antigüedad docente los maestros	3 años	13,36	7,79	278
	4 años	11,24	6,96	1410
	5 años	12,22	7,31	1512
	4 y 5 años	11,84	6,07	1580
	3, 4 y 5 años	11,90	6,04	1584
Antigüedad de los maestros en el centro	3 años	5,76	5,09	295
	4 años	4,15	3,80	1462
	5 años	5,35	4,59	1559
	4 y 5 años	4,77	3,50	1612
	3, 4 y 5 años	4,83	3, 48	1616
Director	Antigüedad en el centro	2,86	4,08	1296
	Antigüedad docente	11,08	9,99	1278
	Con grupos a cargo	3%	17%	1277
Porcentaje de asistencia al comedor de los niños matriculados	Hasta el 24%	9,95%	29,94	1578
	25% a 49%	19,20%	39,40	1578
	50% a 74%	17,30%	37,84	1578
	75% y más	32,19%	46,74	1578
Quintil del nsc	1.º quintil	17,31%	37,85	1704
	2.º quintil	18,25%	38,64	1704
	3.º quintil	19,84%	39,89	1704
	4.º quintil	20,66%	40,50	1704
	5.º quintil	23,71%	42,54	1704
Tipo de centro	Urbana común	30,93%	46,23	1704
	Tiempo Completo	11,80%	32,27	1704
	Aprender	23,30%	42,29	1704
	Práctica o Habilitada de Práctica	11,91%	32,40	1704
	Guardería o CEPI	0,29%	5,41	1704
	Jardín de Infantes	16,31%	36,96	1704
	Jardín Tiempo Completo	3,81%	19,16	1704
	JICI	1,64%	12,72	1704
Entorno	Seguridad*	63,32%	48,21	1284
	Relación familia-escuela**	14,88%	35,60	1633

\* Porcentaje de centros que reportan tener algún problema de seguridad en su entorno.

\*\* Porcentaje de centros que reportan tener una relación nula o problemática con la familia.

Fuente: Elaborado con información de ANEP, Monitor Educativo.

Cuadro 8.  
Estadísticos descriptivos para los centros urbanos con niños matriculados en educación inicial años 2010 y 2011, según primer y último cuartil

Variables/Grado		Primer cuartil de asistencia insuficiente			Último cuartil de asistencia insuficiente		
		Promedio	Desvío estándar	Número de observaciones	Promedio	Desvío estándar	Número de observaciones
Asistencia insuficiente	3 años	18,19%	10,73	87	53,32%	14,40	70
	4 años	12,82%	9,78	350	52,30%	12,90	405
	5 años	8,50%	7,15	415	49,01%	12,37	422
	3, 4 y 5 años	10,33%	6,02	427	50,88%	8,46	430
Ratio de maestros	3 años	26,09	7,78	80	22,48	5,93	59
	4 años	22,36	7,68	333	23,41	6,55	377
	5 años	24,61	6,69	386	25,29	5,84	392
	4 y 5 años	23,46	6,67	406	24,10	5,57	405
	3, 4 y 5 años	23,24	6,68	335	24,21	5,43	378
Antigüedad maestros	3 años	14,03	7,96	77	12,01	8,35	54
	4 años	12,77	7,75	325	9,77	5,91	365
	5 años	13,64	7,68	376	10,65	6,74	380
	4 y 5 años	13,40	6,71	400	10,30	5,45	394
	3, 4 y 5 años	13,48	6,63	401	10,35	5,47	395
Antigüedad en el centro de los maestros	3 años	6,18	4,83	80	5,01	5,13	59
	4 años	4,31	4,04	333	3,88	3,62	377
	5 años	5,92	5,05	386	4,67	4,00	392
	4 y 5 años	5,20	3,93	406	4,25	3,18	405
	3, 4 y 5 años	5,27	3,83	407	4,32	3,20	406
Director	Antigüedad en el centro	2,95	4,51	324	2,79	3,81	325
	Antigüedad docente	11,44	9,74	318	8,93	9,11	320
	Con grupos a cargo	6,9%	25%	318	2,19%	14,65%	320
Porcentaje de asistencia al comedor de los niños matriculados	Hasta el 24%	15,19%	35,94	395	4,03%	19,69	397
	25% a 49%	14,43%	35,18	395	20,91%	40,72	397
	50% a 74%	9,11%	28,82	395	21,66%	41,25	397
	75% y más	32,66%	46,96	395	35,77%	47,99	397

Variables/Grado		Primer cuartil de asistencia insuficiente			Último cuartil de asistencia insuficiente		
		Promedio	Desvío estándar	Número de observaciones	Promedio	Desvío estándar	Número de observaciones
Quintil del nsc	1.º quintil	10,07 %	30,13	427	28,84 %	45,35	430
	2.º quintil	9,84 %	29,82	427	30,23 %	45,98	430
	3.º quintil	15,93 %	36,63	427	16,98 %	37,59	430
	4.º quintil	21,31 %	41,00	427	17,21 %	37,79	430
	5.º quintil	42,39 %	49,48	427	6,74 %	25,11	430
Tipo de centro	Urbana común	30,91 %	46,27	427	24,88 %	43,28	430
	Tiempo completo	14,99 %	35,74	427	8,14 %	27,38	430
	Aprender	14,99 %	35,74	427	37,44 %	48,45	430
	Práctica o habilitada de práctica	17,10 %	37,69	427	7,67 %	26,65	430
	Guardería o CEPI	0,47 %	6,84	427	0,47 %	6,81	430
	Jardín de infantes	16,16 %	36,85	427	16,98 %	37,59	430
	Jardín de tiempo completo	2,81 %	16,55	427	3,72 %	18,95	430
	JICI	2,58 %	15,86	427	0,70 %	8,33	430
Entorno	Seguridad	49,37 %	50,07 %	318	75,54 %	43,05 %	327
	Relación familia-escuela	8,54 %	27,98 %	410	24,57 %	43,10 %	407

Cuadro 9.

Modelo de efectos fijos para porcentaje de asistencia insuficiente por escuela para nivel 5<sup>43</sup>

Variables	Modelo 1
ratio_maestro_5	-0.0198 [0.0600]
prom_ant_d_5	-0.258*** [0.0725]
prom_ant_c_5	-0.00249 [0.115]
ant_c_dir	-0.0697 [0.110]
ant_doc_dir	0.0241 [0.0487]
direc_maestro	-6.916** [3.349]
come_h24	-5.143*** [1.953]
come_2549	-5.594*** [1.916]
come_5074	-4.096* [2.109]
come_75m	-4.923** [2.316]
seg	0.741 [0.751]
rel_fam_escue	-0.0483 [0.960]
Constant	37.03*** [2.530]
Observations	3,167
Number of id_escue	697
R-squared	0.012
F test	2.562

Fuente: Elaborado con información de ANEP, Monitor Educativo.

43 Los modelos toman como universo las escuelas urbanas que presenten matricula de educación inicial.

Cuadro 10.

Modelo de efectos aleatorios para porcentaje de asistencia insuficiente por escuela para nivel 5

Variables	Modelo RE 1	Modelo RE 2
ratio_maestro_5	-0.0327 [0.0532]	-0.0450 [0.0530]
prom_ant_d_5	-0.210*** [0.0592]	-0.178*** [0.0585]
prom_ant_c_5	-0.0365 [0.0960]	-0.0669 [0.0928]
ant_c_dir	-0.159* [0.0918]	-0.205** [0.0908]
ant_doc_dir	0.0573 [0.0411]	0.0826* [0.0427]
direc_maestro	-4.730 [2.988]	-4.776 [2.988]
come_h24	3.708** [1.472]	1.831 [1.334]
come_2549	6.874*** [1.390]	2.322* [1.346]
come_5074	9.445*** [1.501]	3.910*** [1.516]
come_75m	8.659*** [1.673]	2.944* [1.707]
NSC== 2		0.896 [1.383]
NSC== 3		-0.585 [1.595]
NSC== 4		-4.290** [1.686]
NSC== 5		-11.68*** [1.792]
tiempo_completo	-5.090*** [1.742]	-5.308*** [1.660]
aprender	2.544** [1.018]	1.235 [1.129]
pr_hp	-1.341 [1.131]	0.930 [1.112]
artigas	-17.28*** [2.013]	-18.50*** [2.092]

Variables	Modelo RE 1	Modelo RE 2
canelones	-5.638*** [1.552]	-5.761*** [1.486]
cerro_largo	-7.460*** [2.891]	-7.241*** [2.520]
colonia	-14.02*** [2.167]	-12.49*** [1.985]
durazno	-4.496* [2.682]	-5.437** [2.384]
flores	-17.72*** [4.331]	-17.19*** [4.067]
florida	-12.26*** [2.068]	-11.24*** [2.126]
lavelleja	-11.61*** [2.646]	-11.60*** [2.763]
maldonado	-12.70*** [1.907]	-12.13*** [1.718]
paysandu	-16.88*** [1.978]	-18.69*** [1.848]
rio_negro	-13.35*** [2.225]	-12.46*** [2.258]
rivera	-11.89*** [2.278]	-12.39*** [2.209]
rocha	-10.95*** [2.041]	-11.66*** [1.959]
salto	-11.27*** [2.266]	-11.42*** [2.070]
san_jose	-11.77*** [2.401]	-12.23*** [2.400]
soriano	-12.92*** [2.482]	-12.57*** [2.432]
tacuarembó	-18.77*** [2.124]	-20.00*** [2.140]
treinta_tres	-10.51*** [2.680]	-10.53*** [2.582]
seg	1.620** [0.666]	
rel_fam_escue	1.071 [0.849]	

Variables	Modelo RE 1	Modelo RE 2
Constant	33.90*** [2.012]	42.72*** [2.440]
Observations	3,167	3,265
Number of id_escue	697	697
Wald chi2	423.2	556.3

Fuente: Elaborado con información de ANEP, Monitor Educativo.

Cuadro 11.  
Modelo de efectos fijos para porcentaje de asistencia insuficiente por escuela para nivel 4

Variables	Modelo FE
ratio_maestro_4	-0.105* [0.0567]
prom_ant_d_4	-0.209*** [0.0699]
prom_ant_c_4	0.00336 [0.137]
ant_c_dir	0.120 [0.139]
ant_doc_dir	0.00485 [0.0568]
direc_maestro	0.318 [5.156]
come_h24	0.421 [2.721]
come_2549	0.230 [2.616]
come_5074	-0.338 [2.962]
come_75m	-0.413 [3.149]
seg	-0.00645 [0.862]
rel_fam_escue	2.633** [1.064]
Constant	38.23*** [2.862]
Observations	2,761
Number of id_escue	629
R-squared	0.010
F test	1.869

Fuente: Elaborado con información de ANEP, Monitor Educativo.

Cuadro 12.  
Modelo de efectos aleatorios para porcentaje de asistencia insuficiente por escuela para nivel 4

Variables	Modelo RE 1	Modelo RE 2
ratio_maestro_4	-0.123** [0.0507]	-0.124** [0.0507]
prom_ant_d_4	-0.242*** [0.0594]	-0.252*** [0.0589]
prom_ant_c_4	-0.0157 [0.119]	0.0228 [0.117]
ant_c_dir	-0.0444 [0.113]	-0.0454 [0.111]
ant_doc_dir	0.00673 [0.0465]	-0.00514 [0.0462]
direc_maestro	-5.181 [3.839]	-5.262 [3.745]
come_h24	2.936* [1.665]	1.652 [1.680]
come_2549	6.138*** [1.447]	3.246** [1.557]
come_5074	6.375*** [1.604]	2.996* [1.723]
come_75m	4.909*** [1.828]	1.693 [1.928]
NSC== 2		1.146 [1.494]
NSC== 3		-1.119 [1.748]
NSC== 4		-3.125* [1.841]
NSC== 5		-7.573*** [1.999]
tiempo_completo	-0.905 [1.802]	-1.319 [1.779]
aprender	3.070*** [1.079]	1.915 [1.166]
pr_hp	-0.946 [1.349]	0.277 [1.351]
artigas	-12.82*** [2.598]	-14.00*** [2.515]
canelones	-4.824*** [1.675]	-5.121*** [1.643]
cerro_largo	-7.817*** [2.981]	-7.706*** [2.812]
colonia	-14.01***	-13.25***

Variables	Modelo RE 1	Modelo RE 2
	[1.899]	[1.950]
durazno	-2.930	-2.813
	[2.394]	[2.278]
flores	-25.68***	-25.30***
	[2.308]	[2.302]
florida	-11.06***	-10.46***
	[2.331]	[2.401]
lavalleja	-11.03***	-10.80***
	[2.951]	[2.958]
maldonado	-8.573***	-7.621***
	[2.156]	[2.113]
paysandu	-12.04***	-12.95***
	[2.403]	[2.335]
rio_negro	-16.19***	-15.35***
	[2.277]	[2.269]
rivera	-8.447***	-9.259***
	[2.314]	[2.244]
rocha	-7.354*	-8.412*
	[4.290]	[4.407]
salto	-6.582***	-6.683***
	[2.233]	[2.133]
san_jose	-13.60***	-13.70***
	[2.372]	[2.322]
soriano	-16.22***	-16.02***
	[2.039]	[1.979]
tacuarembó	-18.68***	-18.98***
	[2.068]	[2.120]
treinta_tres	-12.83***	-12.70***
	[2.409]	[2.386]
seg	0.892	
	[0.738]	
rel_fam_escue	2.821***	
	[0.921]	
Constant	41.43***	47.43***
	[1.975]	[2.504]
Observations	2,761	2,846
Number of id_escue	629	629
Wald chi2	398.9	419.9

Fuente: Elaborado con información de ANEP, Monitor Educativo.

Cuadro 13.

Modelo de efectos fijos para porcentaje de asistencia insuficiente por escuela para niveles 4 y 5

VARIABLES	Modelo FE
ratio_maestro45	-0.146** [0.0585]
prom_ant_d45	-0.254*** [0.0780]
prom_ant_c45	0.0564 [0.127]
ant_c_dir	0.0580 [0.0935]
ant_doc_dir	0.00521 [0.0404]
direc_maestro	-3.873 [2.875]
come_h24	-2.480 [1.935]
come_2549	-2.111 [1.874]
come_5074	-1.631 [2.064]
come_75m	-2.078 [2.239]
seg	0.392 [0.624]
rel_fam_escue	0.998 [0.835]
Constant	38.93*** [2.381]
Observations	3,254
Number of id_escue	702
R-squared	0.010
F test	2.010

Fuente: Elaborado con información de ANEP, Monitor Educativo.

Cuadro 14.

Modelo de efectos aleatorios para porcentaje de asistencia insuficiente por escuela para niveles 4 y 5

Variabes	Modelo RE 1	Modelo RE 2
ratio_maestro45	-0.164*** [0.0510]	-0.167*** [0.0517]
prom_ant_d45	-0.260*** [0.0632]	-0.241*** [0.0622]
prom_ant_c45	0.00793 [0.107]	0.00418 [0.105]
ant_c_dir	-0.0391 [0.0829]	-0.0787 [0.0810]
ant_doc_dir	0.0254 [0.0347]	0.0384 [0.0347]
direc_maestro	-4.945* [2.715]	-5.265** [2.668]
come_h24	3.766*** [1.306]	2.036* [1.191]
come_2549	6.998*** [1.234]	3.147*** [1.192]
come_5074	8.444*** [1.345]	3.713*** [1.337]
come_75m	7.691*** [1.502]	2.761* [1.511]
NSC== 2		1.090 [1.285]
NSC== 3		-0.923 [1.462]
NSC== 4		-4.250*** [1.501]
NSC== 5		-10.83*** [1.592]
tiempo_completo	-2.869* [1.609]	-3.129** [1.538]
aprender	2.688*** [0.906]	1.400 [0.994]
pr_hp	-1.176 [1.063]	0.987 [1.034]
artigas	-14.86*** [2.086]	-16.25*** [2.090]
canelones	-5.034*** [1.445]	-5.277*** [1.365]
cerro_largo	-7.491***	-7.496***

Variables	Modelo RE 1	Modelo RE 2
	[2.592]	[2.239]
colonia	-13.59***	-12.20***
	[1.756]	[1.681]
durazno	-4.442*	-5.184**
	[2.349]	[2.113]
flores	-20.64***	-20.05***
	[2.869]	[2.817]
florida	-11.82***	-10.67***
	[1.980]	[1.986]
lavalleja	-11.02***	-10.93***
	[2.559]	[2.677]
maldonado	-10.79***	-10.14***
	[1.812]	[1.605]
paysandu	-13.75***	-15.76***
	[2.163]	[1.873]
rio_negro	-14.54***	-13.50***
	[1.909]	[1.992]
rivera	-9.415***	-10.16***
	[2.025]	[1.966]
rocha	-9.755***	-10.62***
	[2.624]	[2.482]
salto	-9.308***	-9.522***
	[2.007]	[1.825]
san_jose	-12.49***	-13.02***
	[2.149]	[2.005]
soriano	-14.79***	-14.39***
	[2.014]	[1.901]
tacurembo	-19.22***	-20.19***
	[1.784]	[1.793]
treinta_tres	-10.38***	-10.62***
	[2.022]	[1.965]
seg	1.199**	
	[0.567]	
rel_fam_escue	1.491**	
	[0.755]	
Constant	39.08***	46.84***
	[1.884]	[2.219]
Observations	3,254	3,358
Number of id_escue	702	701
Wald chi2	462.0	578.7

Fuente: Elaborado con información de ANEP, Monitor Educativo.

Cuadro 15.

Modelo de efectos fijos para porcentaje de asistencia insuficiente por escuela para niveles 3, 4 y 5.

VARIABLES	FE 1
ratio_maestro345	0.210** [0.105]
prom_ant_d345	-0.164 [0.120]
prom_ant_c345	-0.0379 [0.185]
come_h24	-3.970 [3.496]
come_2549	-8.208** [3.889]
come_5074	-9.091** [4.184]
come_75m	-6.952 [4.261]
rel_fam_escue	0.316 [1.460]
Constant	33.43*** [3.900]
Observations	1,338
Number of id_escue	770
R-squared	0.024
F test	1.371

Fuente: Elaborado con información de ANEP, Monitor Educativo.

Cuadro 16.

Modelo de efectos aleatorios para porcentaje de asistencia insuficiente por escuela para niveles 3, 4 y 5

VARIABLES	RE 1
ratio_maestro345	0.174** [0.0703]
prom_ant_d345	-0.263*** [0.0777]
prom_ant_c345	-0.0704 [0.128]
come_h24	1.515 [1.594]
come_2549	0.279 [1.448]
come_5074	-0.394 [1.630]
come_75m	-0.234 [1.705]
nsc2	1.259 [1.535]
nsc3	-3.884** [1.551]
nsc4	-7.348*** [1.652]
nsc5	-14.03*** [1.725]
tiempo_completo	-3.596** [1.733]
aprender	-0.468 [1.202]
pr_hp	1.956 [1.419]
jardin_i	2.868** [1.256]
jardin_tc	2.946 [2.552]
jardin_ciclo_incial	0.728 [1.925]
artigas	-13.46*** [2.151]
canelones	-4.926*** [1.492]
cerro_largo	-7.580***

VARIABLES	RE 1
	[2.335]
colonia	-16.52***
	[1.613]
durazno	-6.394***
	[2.310]
flores	-18.15***
	[4.108]
florida	-7.351***
	[2.748]
lavalleja	-13.86***
	[2.273]
maldonado	-13.17***
	[2.070]
paysandu	-15.51***
	[2.001]
rio_negro	-16.24***
	[2.192]
rivera	-14.34***
	[2.377]
rocha	-9.275***
	[3.091]
salto	-7.998***
	[2.254]
san_jose	-15.61***
	[1.995]
soriano	-17.37***
	[2.156]
tacuarembó	-17.05***
	[1.956]
treinta_tres	-13.50***
	[2.109]
Constant	43.05***
	[2.712]
Observations	1,360
Number of id_escue	772
Wald chi2	628.3

Fuente: Elaborado con información de ANEP, Monitor Educativo.

## Anexo C. Encuesta Continua de Hogares

### Tasa neta de asistencia

Cuadro 1.  
Tasa neta de asistencia<sup>1</sup> por edad. Año 2012. En porcentajes

Edad	Tipo de centro	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
3 años	Total	46	49	49	58	61	60	64
	Centros públicos/ CAIF	27	26	27	S/d	S/d	36	35
	Centros privados	19	24	22	S/d	S/d	24	29
4 años	Total	76	79	81	87	86	86	89
	Centros públicos/ CAIF	57	59	59	S/d	S/d	55	60
	Centros privados	19	20	22	S/d	S/d	24	23
5 años	Total	95	94	96	97	97	98	98
	Centros públicos/ CAIF	79	77	76	S/d	S/d	74	74
	Centros privados	16	17	20	S/d	S/d	24	24

1. Porcentaje de asistentes en la edad de referencia respecto a la población de dicha edad.  
Fuente: Elaborado con información de la ECH 2012, INE.

Cuadro 2.  
Participación de la asistencia<sup>1</sup> por de tipo de centro. Año 2012. En porcentajes

Edad	Tipo de centro	2011	2012
3 años	Centros públicos	26	23
	Centros privados	40	45
	CAIF	34	32
4 años	Centros públicos	64	67
	Centros privados	28	25
	CAIF	8	7
5 años	Centros públicos	75	75
	Centros privados	24	24
	CAIF	1	1

1. Porcentaje de asistentes según tipo de centro.  
Fuente: Elaborado con información de la ECH 2012, INE.

## Cuadro 3.

Tasa neta de asistencia<sup>1</sup> por edad, según quintil de ingreso per cápita del hogar. Año 2012

Quintil	Edad	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
1.º	3 años	31	36	35	42	46	47	49
	4 años	67	70	76	82	82	82	84
	5 años	93	91	95	96	96	95	96
2.º	3 años	42	47	49	59	63	62	65
	4 años	75	83	78	84	83	86	89
	5 años	95	96	96	99	98	96	98
3.º	3 años	55	64	60	68	74	70	78
	4 años	84	86	90	93	94	90	94
	5 años	99	99	100	98	99	97	100
4.º	3 años	71	75	74	87	86	83	83
	4 años	92	93	94	96	98	94	99
	5 años	99	98	99	99	97	98	100
5.º	3 años	87	86	85	96	98	78	93
	4 años	95	94	98	97	96	91	98
	5 años	99	98	99	99	97	98	100
Total	3 años	46	49	49	58	61	60	64
	4 años	76	79	81	87	86	86	89
	5 años	95	94	96	97	97	96	98

1. Porcentaje de asistentes en la edad de referencia respecto a la población de dicha edad.

Fuente: Elaborado con información de la ECH 2012, INE.

Cuadro 4.  
Tasa neta de asistencia<sup>1</sup> según departamento y tipo centro. Año 2012

Departamento	3 años			4 años			5 años		
	Total	Centros públicos /CAIF	Centros privados	Total	Centros públicos /CAIF	Centros privados	Total	Centros públicos /CAIF	Centros privados
Montevideo	69	27	42	89	56	33	97	61	36
Artigas	53	48	4	90	87	3	96	94	2
Canelones	56	27	29	90	65	25	97	77	21
Cerro Largo	65	62	3	77	71	6	99	81	17
Colonia	67	39	28	91	75	16	100	90	10
Durazno	86	51	35	83	75	8	93	67	26
Flores	78	59	19	100	66	34	100	54	46
Florida	69	62	7	91	80	11	100	89	11
Lavalleja	56	29	27	95	91	4	100	85	15
Maldonado	57	33	25	92	65	27	100	71	29
Paysandú	72	55	16	98	73	24	97	79	18
Río Negro	57	51	7	89	84	5	96	86	10
Rivera	53	35	18	85	76	9	100	81	19
Rocha	61	47	14	92	85	7	100	90	10
Salto	65	45	20	90	72	18	98	83	15
San José	48	27	21	79	66	13	97	92	5
Soriano	65	50	15	100	91	9	99	80	19
Tacuarembó	56	47	9	74	72	2	100	84	16
Treinta y Tres	74	74	0	100	91	9	100	100	0
Total	64	35	29	89	66	23	98	74	24

1. Porcentaje de asistentes en la edad de referencia respecto a la población de dicha edad.

Fuente: Elaborado con información de la ECH 2012, INE.

**Cuadro 5.**  
Porcentaje de inasistencia<sup>1</sup> según mes. Año 2012

Mes	Porcentaje de inasistencia
Enero	2,09
Febrero	0,76
Marzo	16,10
Abril	26,67
Mayo	33,79
Junio	39,12
Julio	23,98
Agosto	36,38
Setiembre	28,18
Octubre	42,82
Noviembre	29,47
Diciembre	17,47
Total	25,19

1. Número de niños que faltaron al centro de estudios al menos una vez en la semana anterior, sin contabilizar las inasistencias por vacaciones.  
Fuente: Elaborado con información de la ECH 2012, INE.

**Cuadro 6.**  
Porcentaje de inasistencia<sup>1</sup> según edad. Año 2012

Edad	Porcentaje de inasistencia
3 años	24,28
4 años	25,41
5 años	25,58
3 a 5 años	25,19

1. Número de niños que faltaron al centro de estudios al menos una vez en la semana anterior, sin contabilizar las inasistencias por vacaciones.  
Fuente: Elaborado con información de la ECH 2012, INE.

**Cuadro 7.**  
Porcentaje de inasistencia<sup>1</sup> según edad y tipo de centro. Año 2012

Edad/Tipo de centro	Centros públicos	Centros privados	CAIF	Total
3 años	27,29	18,41	30,29	24,28
4 años	27,10	19,89	29,04	25,41
5 años	29,09	15,31	14,95	25,58
Total	28,12	17,84	29,43	25,19

1. Número de niños que faltaron al centro de estudios al menos una vez en la semana anterior, sin contabilizar las inasistencias por vacaciones.  
Fuente: Elaborado con información de la ECH 2012, INE.

**Cuadro 8.**  
Porcentaje de inasistencia<sup>1</sup> según quintil de ingreso per cápita del hogar y tipo de centro

Tipo de centro / Quintil de ingreso	Centros públicos	Centros privados	CAIF	Total
1.º	31,17	26,51	27,32	30,19
2.º	25,43	14,93	35,49	24,49
3.º	26,07	20,06	26,17	23,52
4.º	22,20	20,40	32,63	21,24
5.º	14,68	9,81	15,67	10,50
Total	28,12	17,84	29,43	25,19

1. Número de niños que faltaron al centro de estudios al menos una vez en la semana anterior, sin contabilizar las inasistencias por vacaciones.  
Fuente: Elaborado con información de la ECH 2012, INE.

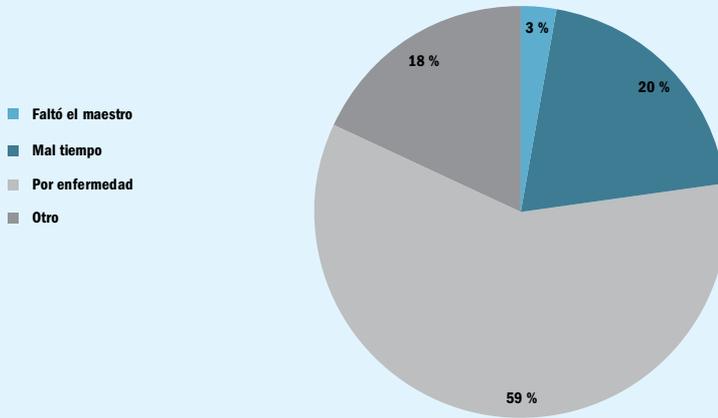
### ***Causas de las inasistencias***

**Cuadro 9.**  
Participación de las causas de las inasistencias según mes. Año 2012

Motivo/Mes	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Set	Oct	Nov	Dic
Faltó el maestro	16 %	0 %	9 %	6 %	9 %	10 %	5 %	4 %	13 %	3 %	6 %	11 %
Mal tiempo	15 %	0 %	23 %	9 %	9 %	15 %	17 %	28 %	28 %	41 %	21 %	15 %
Por enfermedad	35 %	50 %	48 %	62 %	57 %	68 %	64 %	55 %	44 %	35 %	51 %	48 %
Otro	34 %	50 %	20 %	23 %	25 %	6 %	14 %	13 %	16 %	20 %	22 %	27 %
Total	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

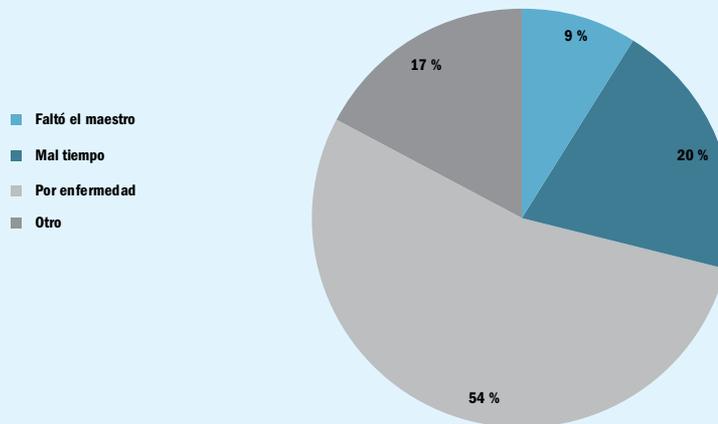
Fuente: Elaborado con información de la ECH 2012, INE.

Gráfico 1.  
Causas de inasistencia en 3 años



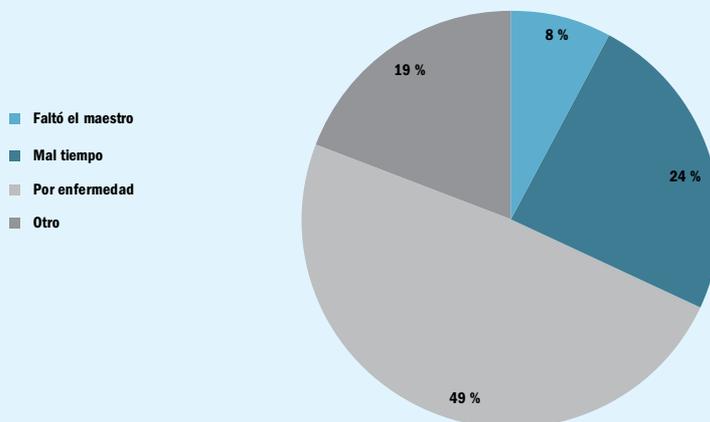
Fuente: Elaborado con información de la ECH 2012, INE.

Gráfico 2.  
Causas de inasistencia en 4 años



Fuente: Elaborado con información de la ECH 2012, INE.

Gráfico 3.  
Causas de inasistencia en 5 años



Fuente: Elaborado con información de la ECH 2012, INE.

Cuadro 10.  
Tasas de inasistencia global y desagregadas por motivo, según quintil de ingresos

Quintil	Motivo				Total
	Faltó el maestro	Mal tiempo	Por enfermedad	Otro	
1.º	2,8	7,6	14,3	5,5	30,2
2.º	2,4	4,9	11,7	5,5	24,5
3.º	0,4	3,6	15,5	4,0	23,5
4.º	0,6	3,5	14,0	3,2	21,2
5.º	0,0	1,9	7,6	1,0	10,5

Fuente: Elaborado con información de la ECH 2012, INE.

Cuadro 11.  
Participación de las causas de inasistencia de los niños matriculados en educación inicial en centros públicos, según quintil de ingresos del hogar. En porcentajes

Motivo	Quintil		
	1.º y 2.º	3.º	4.º y 5.º
Faltó el maestro	11,35	3,20	5,20
Mal tiempo	24,21	20,07	36,20
Por enfermedad	45,60	59,95	40,70
Otro	18,83	16,79	17,90
Total	100	100	100

Fuente: Elaborado con información de la ECH 2012, INE.

Cuadro 12.

Participación de las causas de inasistencia de los niños matriculados en educación inicial en centros privados, según quintil de ingresos del hogar. En porcentajes

Motivo	Quintil		
	1.º y 2.º	3.º	4.º y 5.º
Faltó el maestro	1,89		1,03
Mal tiempo	13,99	8,49	8,35
Por enfermedad	54,43	73,48	78,58
Otro	29,69	18,03	12,03
Total	100	100	100

Fuente: Elaborado con información de la ECH 2012, INE.

Cuadro 13.

Participación de las causas de inasistencia de los niños matriculados en educación inicial en CAIF, según quintil de ingresos del hogar. En porcentajes

Motivo	Quintil		
	1.º y 2.º	3.º	4.º y 5.º
Faltó el maestro	4,33	0	0
Mal tiempo	25,66	13,11	36,81
Por enfermedad	52,66	71,23	46,53
Otro	17,35	15,67	16,67
Total	100	100	100

Fuente: Elaborado con información de la ECH 2012, INE.

## Anexo D. Muestra de escuelas en las que se realizaron entrevistas y pauta de entrevista semiestructurada

### *Muestra de escuelas seleccionadas por categoría y región*

	Tiempo completo	Jardines	Urbanas comunes	Aprender	Todas
Montevideo - 50 inasistencias o más		1	2	2	5
Montevideo - 15 inasistencias o menos	1		1		2
Subtotal	1	1	3	2	7
Área Metropolitana - 50 inasistencias o más			1	1	2
Área Metropolitana - 15 inasistencias o menos		1			1
Subtotal		1	1	1	3
Total	1	2	4	3	10

### *Pauta de entrevista semiestructurada*

#### *Autoridades e inspectores*

1. ¿Cree que el ausentismo entre los niños que asisten a la educación inicial es hoy un problema importante en Uruguay?
2. ¿Por qué razón?
3. ¿Cómo percibe su magnitud? ¿Y sus efectos?
4. ¿Se trata de un problema que se concentra particularmente en algunos sectores de la población (o del territorio) o afecta a todos por igual? Si la respuesta es *sí*, ¿en cuáles?
5. ¿Qué importancia cree que le atribuyen a este problema los/as directores/as y maestros/as? (Explorar: ¿En qué observaciones funda su apreciación?)
6. ¿Cuáles cree que son las causas más importantes que inciden sobre los niveles de ausentismo? (Explorar su visión sobre la incidencia

- del entorno —accesibilidad, factores ambientales, salud, inseguridad—, las familias —situación social, hábitos, factores actitudinales y valorativos, redes de apoyo, inestabilidad residencial— y el centro educativo —los maestros, la adecuación de la propuesta educativa, las condiciones locativas y de equipamiento, el tamaño de los grupos, la normativa vigente, la relación con las familias—).
7. ¿El problema tiene características similares o diferentes en la educación inicial y en los primeros años de enseñanza primaria? Si percibe diferencias, ¿cuáles son y a qué las atribuye?
  8. ¿Qué disposiciones normativas relacionadas con el problema están vigentes?
  9. ¿Qué políticas se han definido para encarar este problema?
  10. ¿Qué acciones se han llevado a cabo para implementar esa política?
  11. ¿Cree que han resultado efectivas?
  12. ¿Qué cree que debería hacerse para disminuir el ausentismo?
  13. ¿Cuáles cree que pueden ser los principales puntos de apoyo para obtener mayores resultados?
  14. ¿Y cuáles los principales obstáculos o dificultades?
  15. ¿Cómo podrían sortearse?
  16. ¿Quisiera realizar otros comentarios o sugerencias?

### *Directores y maestros*

1. ¿Cree que el ausentismo entre los niños que asisten a la educación inicial es hoy un problema importante en Uruguay?
2. ¿Por qué razón?
3. ¿Cómo percibe su magnitud? ¿Y sus efectos?
4. ¿Se trata de un problema que se concentra particularmente en algunos sectores de la población (o del territorio) o afecta a todos por igual? Si la respuesta es *sí*, ¿en cuáles?
5. ¿Qué importancia cree que le atribuye a este problema el Consejo de Primaria? ¿Y las inspectoras? ¿Y el director/a de su escuela? (si la entrevistada es una maestra)? o ¿Y los/as maestros/as de su escuela (si la entrevistada es una directora)? (Ver en qué hechos funda su apreciación.)

6. ¿Cuáles cree que son las causas más importantes que inciden sobre los niveles de ausentismo? (Explorar su visión sobre la incidencia del entorno — accesibilidad, factores ambientales, salud, inseguridad—, las familias —situación social, hábitos, factores actitudinales y valorativos, redes de apoyo, inestabilidad residencial— y el centro educativo —los maestros, la adecuación de la propuesta educativa, las condiciones locativas y de equipamiento, el tamaño de los grupos, la normativa vigente, la relación con las familias—. Esperar a que indique las que percibe espontáneamente y luego preguntar sobre otras.

En particular, indagar en su percepción sobre la valoración de la familia respecto a la asistencia en esta etapa, sobre la adecuación de la propuesta educativa a la población destinataria y sobre el vínculo escuela-familia y su posible incidencia en el problema. Estos aspectos se pueden profundizar aquí o al llegar a los ítems 11 o 12.)

7. ¿El problema tiene características similares o diferentes en la educación inicial y en los primeros años de enseñanza primaria? Si percibe diferencias, ¿cuáles son y a qué las atribuye?
8. ¿Qué disposiciones normativas relacionadas con el problema están vigentes?
9. ¿Qué políticas se han definido para encarar este problema?
10. ¿Qué acciones se han llevado a cabo en su escuela para implementar esa política?
11. ¿Cree que han resultado efectivas? ¿Por qué?
12. ¿Qué cree que debería hacerse para disminuir el ausentismo?
13. ¿Cuáles cree que pueden ser los principales puntos de apoyo para obtener mayores resultados?
14. ¿Y cuáles los principales obstáculos o dificultades?
15. ¿Cómo cree que podrían sortearse?
16. ¿Quisiera realizar otros comentarios o sugerencias?



únete por  
la niñez

