

Inversión en Infraestructura Pública y Reducción de la Pobreza en América Latina

AUTORES

ANA VICTORIA PELÁEZ PONCE

CINTHYA PASTOR VARGAS

CYNTHIA GONZÁLEZ RÍOS

EDUARDO SAAVEDRA

FERNANDO CANDIA CASTILLO

JOSÉ LUIS EVIA VIZCARRA

LAURA SOUR

LUIS MESALLES JORBA

MARINO J. GONZÁLEZ R.

MARCELO NERI

MÓNICA PARRA TORRADO

PABLO MARTÍNEZ BENGOCHEA

RAFAEL CELIS

RAMIRO MOYA

SEBASTIÁN OLEAS

THOMPSON ANDRADE

Sumario



capa
créditos
salir

» [clicke nos títulos para acessar os artigos](#)

- | | | | |
|----|---|-----|---|
| 3 | Prefacio
OLAF JACOB | 69 | Costa Rica
LUIS MESALLES JORBA Y RAFAEL CELIS |
| 5 | Introducción
EDUARDO SAAVEDRA | 80 | Ecuador
SEBASTIÁN OLEAS |
| 10 | Argentina
RAMIRO MOYA | 90 | Guatemala
ANA VICTORIA PELÁEZ PONCE |
| 20 | Bolivia
FERNANDO CANDIA CASTILLO Y
JOSÉ LUIS EVIA VIZCARRA | 98 | México
LAURA SOUR |
| 33 | Brasil
MARCELO NERI Y THOMPSON ANDRADE | 109 | Paraguay
CYNTHIA GONZÁLEZ RÍOS |
| 45 | Chile
EDUARDO SAAVEDRA | 116 | Perú
CINTHYA PASTOR VARGAS |
| 56 | Colombia
MÓNICA PARRA TORRADO | 125 | Uruguay
PABLO MARTÍNEZ BENGOCHEA |
| | | 139 | Venezuela
MARINO J. GONZÁLEZ R. |

Infraestructura educativa y pobreza en Uruguay¹

PABLO MARTÍNEZ BENGOCHEA



capa
sumario
créditos
salir

1. La pobreza en Uruguay, procesos que inciden en su reproducción

La sociedad uruguaya transita un período de alto crecimiento económico y de transformaciones, especialmente en la matriz de protección social y en la red de asistencia social, que le han permitido reducir la pobreza e indigencia por ingresos a los niveles previos a la crisis económica de principios de la pasada década. Pero la pobreza no es solo una cuestión de ingresos, es - en palabras de Terra (1989) - “*una carencia grave en el conjunto ingresos-patrimonio (sin ello no le llamamos pobreza), asociada a ciertas formas de inserción en el sistema económico y en la sociedad global, y (...) a carencias de vivienda, de instrucción, de relaciones familiares, de alimentación y nutrición, de salud y desarrollo*

psicomotor, todo ello vinculado a creencias y prácticas que completan una subcultura de la pobreza”. Existiendo condiciones políticas, socio-culturales y económicas favorables, es el momento de asumir el reto de encarar las múltiples dimensiones de la pobreza, en especial aquellas de carácter estructural. Para ello es preciso tener en cuenta la magnitud, las características, y los procesos que explican la pobreza y sobre los cuales es preciso operar para reducirla.

La medición de la pobreza se apoya en indicadores síntesis (que como tales no dan cuenta de todas las dimensiones), éstos son bastante robustos para aproximarnos a la cantidad de hogares y personas en esa situación y a algunas de sus características, teniendo siempre presente que los cambios en el corto plazo en el indicador no necesariamente reflejan cambios en la situación global (multidimensional) de pobreza de un hogar².

- 1 Este trabajo fue finalizado por el autor en el mes de diciembre de 2010.
- 2 Rodrigo Arim, Verónica Amarante y Andrea Vigorito han elaborado propuestas para una operacionalización del concepto de pobreza multidimensional para Uruguay en PNUD: *Desarrollo humano en Uruguay 2005*, Montevideo, 2005.

Medida por ingresos³ la pobreza en Uruguay se ha reducido respecto a los niveles inmediatos post-crisis (cuando alcanzó al 30 % de los hogares y el 40% de las personas) acercándose a los niveles promedio de los 90, sin embargo aún permanece elevada. En 2009 alcanzó al 15% de los hogares y el 21 % de las personas en todo el país (urbano y rural). La pobreza extrema (indigencia) alcanzó en 2009 al 0,8 % de los hogares y el 1,6 % de las personas. (Gráfico 1).

No obstante, ciertos indicadores fuertemente asociados a la pobreza extrema en sus características más estructurales, tales como residir en predios ocupados siendo propietario de la vivienda y no del terreno, el hacinamiento, la no disponibilidad de agua corriente por cañería dentro de la vivienda o no contar con baño con cisterna continúan afectando a un número alto de hogares.

La pobreza presenta en Uruguay características relevantes que se han hecho más remarcables luego de las transformaciones ocurridas en los años noventa: Los hogares pobres son más numerosos (4,1 personas por hogar cuando 2,9

es el promedio), y lo son cuánto más extrema es la pobreza (5,3 personas por hogar en la pobreza extrema); los niños y niñas están sobrerrepresentados en estos hogares (1,5 en los hogares pobres, 2,6 en los indigentes y 0,6 en el promedio); los adultos poseen bajo nivel educativo; los perceptores de ingresos del hogar son proporcionalmente menos que en los hogares no pobres; los trabajadores del hogar tienen una inserción precaria en el mercado de trabajo (la informalidad y/o el subempleo afectan a algo más de 3 de cada 10 trabajadores, en tanto que entre los ocupados pobres 7 de cada 10 y entre los indigentes 9 de cada 10 son informales y/o subempleados)⁴. Ellos residen en las periferias urbanas, en viviendas con carencias de diverso tipo, propias y del entorno. Por todo ello se trata de una pobreza más homogénea y más débil en sus interacciones con otros sectores sociales. La pobreza está también asociada a un aumento suave y sostenido de la desigualdad desde mediados de los años 90 (Amarante y Vigorito, 2008a y 2008b) que comienza a mostrar un retroceso en el último bienio. El efecto combinado de todas estas dimensiones de la pobreza se ha expresado con fuerza creciente en el territorio y en la conformación de una subcultura de la pobreza cuando las personas perciben que los mecanismos de ascenso social dejaron de operar y priman las estrategias de sobrevivencia en la pobreza.

Detrás de estas diferentes dimensiones de la pobreza operan distintos procesos económicos, sociales y culturales fuertemente interrelacionados, aunque con características específicas, que están incidiendo en la consolidación de las situaciones de pobreza y su reproducción. Entre estos procesos destacan las transformaciones

en el mundo de la producción y del trabajo, la segmentación socio-territorial y el rezago educativo de niños, niñas y adolescentes.

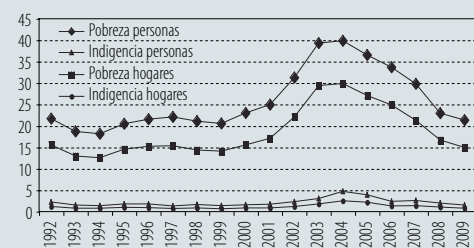
Las transformaciones en el mundo de la producción y el trabajo ocurridas desde los años setenta fueron marcadas por un proceso sostenido de liberalización comercial y apertura, profundizado en los noventa, que generó cambios en la estructura productiva, en el ritmo de incorporación de cambio técnico y en la demanda de trabajo. Estas transformaciones se inscriben en cambios en la economía mundial y se tradujeron en una importante reasignación entre sectores económicos, la disminución del tamaño promedio de las unidades productivas, el descenso en la ocupación de trabajadores de baja calificación, el aumento de la ocupación de los trabajadores más calificados y la intensa reducción de los empleos de tiempo completo y duración ilimitada (PNUD, 2001).

Se verificó asimismo en la década de los 90 un aumento de los diferenciales salariales asociados al nivel educativo alcanzado por los trabajadores, destacándose los retornos de quienes poseen educación terciaria, consolidándose así una estructura diferenciada entre niveles educativos, que vuelve a incrementarse durante el crecimiento económico posterior al año 2003 (Alves et al., 2009). Se comprueba, además, que los diferenciales son crecientes con el salario, especialmente para los tramos superiores, con una mayor dispersión salarial a la interna de cada nivel educativo, aunque esto se estaría atenuando con el funcionamiento de los Consejos de Salarios en años recientes (Alves, Brum y Yapor, 2009). Como resultado, el ingreso per cápita de los hogares registró un aumento en la brecha entre distintos niveles de calificación del jefe del hogar que se mantuvo luego durante la crisis y posterior recuperación (gráfico 2). Por su parte, los diferencia-

les en el desempleo se mantuvieron durante las dos últimas décadas (gráfico 3) lo mismo que la informalidad que afecta a la mitad de los trabajadores ocupados de menor calificación (y a 1 de cada 10 entre aquellos con secundaria completa y más). Este proceso debilitó las relaciones e interacciones que forman capital social, individual y colectivo, en el mundo del trabajo.

En consecuencia, no puede esperarse que el empleo de calidad se recupere solamente con el crecimiento de la economía, al menos no para to-

Gráfico 1. Personas y hogares bajo las líneas de pobreza e indigencia

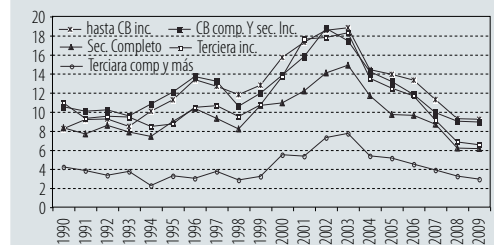


Elaborado a partir de la ECH del INE (metodología 2006)

3 INE. Metodología 2006.

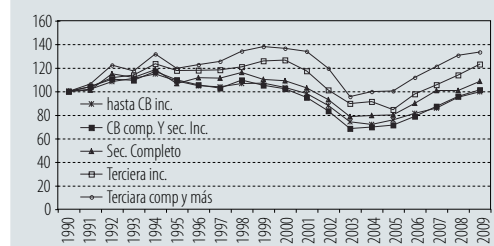
4 INE. *Estimaciones de la pobreza por el método del ingreso. Año 2009*. Montevideo, 2010.

Gráfico 2. Evolución del ingreso pc del hogar a precios constantes por nivel educativo del jefe del hogar 1990 =100



Elaborado a partir de la ECH del INE

Gráfico 3. Tasa de desempleo por nivel educativo



Elaborado a partir de la ECH del INE

dos los trabajadores. Aquellos de más bajo nivel educativo, menor capital social, jóvenes y con más dependientes a cargo son los más afectados. Para las nuevas generaciones de trabajadores, en particular quienes provenientes de esos mismos hogares más pobres, la trayectoria educativa y la calidad de los aprendizajes resultan aspectos centrales para obtener mayores ingresos, poseer un mayor capital social y superar la condición de pobreza.

La segmentación social de impronta socio-territorial manifestada en el proceso de diferenciación creciente entre los barrios y aumento de las homogeneidades al interior de cada uno de ellos se expresa en el área metropolitana de Montevideo en la doble migración, de los más pobres hacia periferias precarias y de los sectores de ingresos medio altos y altos hacia las áreas costeras más calificadas, con el vaciamiento de las áreas centrales.

Estos procesos están asociados a cambios en el mundo del trabajo, en la distribución del ingreso, en el funcionamiento de los mercados de bienes y servicios, en la localización de las actividades productivas y comerciales, en los mecanismos de acceso a la vivienda, en la cobertura y calidad de los servicios públicos de justicia, seguridad, transporte, salud y educación, y en las formas de la urbanización y el acondicionamiento urbano.

En las periferias urbanas se encuentran las áreas con más carencias en dotación y calidad de infraestructura, tanto en obras civiles urbanas (pavimento, veredas, parques y plazas), como en servicios básicos (saneamiento) y en servicios de utilidad pública (educación, salud y vivienda).

En las zonas más precarias de las periferias, donde más carencias se evidencian en los aspectos antes señalados, se asientan familias dota-

das de escaso capital humano y social. La confluencia de todos estos factores impide las posibilidades de complementación virtuosa entre familia, escuela y comunidad instalándose una dinámica que realimenta los aspectos más negativos de la segmentación social.

Estas diferencias se retroalimentan en tanto aquellos con mayor “voz” obtienen mejoras en la calificación urbana y en los servicios de las áreas donde viven (y consiguientemente aumentos en el valor de mercado), en tanto quienes carecen de “voz” ven deteriorarse su hábitat. Entre unos y otros, se encuentran familias que aún permanecen en barrios consolidados sometidos a un vaciamiento progresivo acompañado de un estado de abandono de las instalaciones urbanas, falta de mantenimiento de los espacios públicos y deterioro del patrimonio construido, con la consiguiente pérdida de calidad de vida de la población residente (Baraibar et al., 2004).

A estas fragmentaciones socio-territoriales en las ciudades se agregan las desiguales condiciones entre quienes viven en Montevideo y los centros urbanos más importantes y aquellas familias y personas radicadas en los pequeños pueblos y villas dispersos en el territorio nacional. Estas condiciones afectan muy especialmente a los adolescentes y jóvenes que allí viven en cuanto a las posibilidades de acceso a la educación secundaria y terciaria.

El rezaigo educativo - en cantidad y calidad - de niños/as y adolescentes es evidenciado por la elevada desafiliación de los adolescentes de la educación media y los débiles y desiguales resultados obtenidos por quienes permanecen en el sistema, tal como se verá en profundidad en el capítulo siguiente. La mayoría absoluta de cada generación ve así dificultada su incorporación en la sociedad del conocimiento y el ingreso al mercado de trabajo formal, contribuyendo,

cuando se proviene de hogares pobres, a la reproducción biológica y social de estas situaciones de pobreza.

Todos estos procesos afectan los hogares, directamente e indirectamente por su impacto en los otros procesos. En efecto, *los rezagos educativos* generan dificultades para acceder a trabajo de calidad, refuerzan la segmentación socio-territorial y brindan pocos recursos de conocimiento para encarar la etapa reproductiva; *una precaria inserción en el mercado de trabajo* proporciona menores ingresos y peores empleos así como menor capital social (individual y colectivo) a los menos educados, quienes incorporan tempranamente a sus hijos en la búsqueda de ingresos, abandonando la educación, los empuja a vivir en zonas periféricas y precarias, y les proporciona menores recursos para abordar la etapa de inicio de la vida; *la segmentación socio-territorial* debilita las condiciones y el ambiente en el que se desarrolla la educación de los niños/as y adolescentes y las oportunidades para conseguir trabajo de calidad.

2. El reto educativo

Las elevadas tasas de desafiliación o abandono estudiantil⁵ en enseñanza media junto a la calidad de los aprendizajes constituyen hoy un problema central del sistema educativo uruguayo. En efecto, de cada 10 adolescentes que culminan los 6 años de educación primaria, 7 terminan educación media básica y tan solo 4 completan educación media superior (con y sin rezaigo). Los adolescentes que no completan los 6 años de educación secundaria, especialmente aquellos que no completan el ciclo

básico de educación media, ven cercenadas sus posibilidades de ingresar activamente a la sociedad del conocimiento, ven limitadas sus posibilidades de incorporación calificada al mercado de trabajo y viven con fuertes carencias la emancipación de su familia de origen. Aquellos que provienen de hogares en situación de pobreza muy probablemente reproduzcan esta situación.

En las dos últimas décadas, de acuerdo a la información de la ECH del INE, las **tasas netas de asistencia** muestran algunas características estructurales: La asistencia neta a la educación primaria se ha mantenido estable con una suave tendencia creciente desde algo más del 96% en los noventa a situarse por encima del 98% en los últimos cuatro años. La asistencia neta a la educación media básica ha oscilado en torno al 70% y a la educación media superior fluctuó entre el 40% y el 50% con movimientos que acompañan el ciclo económico, en particular la evolución del mercado de trabajo (crece la asistencia en los períodos de crisis y disminuye en los de crecimiento del empleo). Se constata asimismo en estas dos décadas una mayor tasa de asistencia de las mujeres en educación media superando a los varones en 5 puntos porcentuales en educación media básica y en 15 puntos porcentuales en educación media superior.

Las peores tasas de asistencia se observan entre aquellos adolescentes provenientes de los hogares de menores ingresos, con menor nivel educativo del jefe del hogar y que viven en la periferia de Montevideo o en las pequeñas localidades y áreas rurales del interior del país.

En tanto en educación primaria se superaron los dos puntos porcentuales de rezaigo exis-

5 Habitualmente denominada “deserción” estudiantil, expresión que responsabiliza simbólicamente al adolescente del proceso de desvinculación, cuando la propia entidad del fenómeno indica que se está ante un proceso sociocultural de carácter general.

tentes al inicio de los 90 en los dos primeros quintiles de la distribución del ingreso con el consiguiente acortamiento de las brechas, en educación media básica las diferencias han permanecido inmodificadas hasta el año 2007 verificándose una mejora en las tasas de asistencia de los adolescentes provenientes de los dos primeros quintiles de la distribución en 2008 y 2009. Este aumento puede estar, al menos parcialmente, influido por la implantación del nuevo régimen de Asignaciones Familiares (AFAM) que ahora comprende a los jefes y jefas de hogar trabajadores con una inserción informal en el mercado de trabajo. En la educación media superior en cambio la desigualdad aumentó en el período como resultado de la mejora en la tasa de asistencia de los adolescentes pertenecientes a los hogares del tercer, cuarto y quinto quintil de ingresos.

El comportamiento de las tasas de asistencia por nivel educativo del jefe del hogar vuelve a mostrar los avances realizados en la asistencia a la educación primaria en las dos últimas décadas entre los niños y niñas provenientes de hogares con bajo nivel educativo del jefe. Asimismo se observa el estancamiento en la evolución de las tasas de asistencia a la educación media básica y superior para todos los grupos de hogares considerados, a la vez que se constatan importantes diferencias (hasta 20 puntos porcentuales): en educación media básica entre los adolescentes provenientes de hogares cuyos jefes alcanzaron a culminar el ciclo básico y más respecto a quienes no alcanzaron a completar ese nivel; y en la asistencia a la educación media superior se destacan quienes provienen de hogares cuyo jefe posee secundaria completa y más. Este comportamiento estaría poniendo en evi-

dencia las dificultades que encuentran las familias para que los adolescentes continúen asistiendo a la educación una vez alcanzado el nivel logrado por sus progenitores.

La agudización de los procesos de segmentación socio-territorial se manifiesta en las diferentes tasas de asistencia a la educación al interior de las grandes áreas urbanas, en particular en Montevideo y su área metropolitana. Las tasas de asistencia de los barrios y zonas costeras donde se radica la población de mayor ingreso y mayor nivel educativo, difieren enormemente de aquellas de los barrios que rodean el casco central de la ciudad configurando el cinturón urbano y la periferia al oeste, norte y noreste de la ciudad. También se constatan menores tasas de asistencia en las localidades más pequeñas y áreas rurales respecto a los promedios de las grandes áreas urbanas⁶.

En cuanto a **los resultados en términos de egreso** de dicha etapa educativa siguen siendo magros, incluso cuando se los considera con rezago. La han culminado en los últimos 20 años entre el 64% y el 72% de los jóvenes de 18 a 20 años.

Para cumplir con la obligatoriedad legal de la educación media completa (básica y superior) el país deberá hacer enormes esfuerzos, primero, logrando la universalización del egreso de la educación media básica y luego la correspondiente a la educación media superior, en donde los porcentajes de completitud entre los jóvenes de 21 a 23 años han fluctuado entre el 32% y el 39%. En ambas cohortes las mujeres superan ampliamente a los varones.

Las mayores desigualdades se verifican entre quienes provienen de hogares de altos ingresos y nivel educativo terciario del jefe del hogar

y viven en los barrios costeros de Montevideo y aquellos que provienen de hogares de bajos ingresos con bajo nivel educativo del jefe del hogar y viven en la periferia de Montevideo.

Entre los jóvenes de 18 a 20 años, cuyos hogares pertenecen al primer quintil de ingresos y/o los jefes del hogar no culminaron educación media básica y/o viven en la periferia de Montevideo o en pequeñas localidades o áreas rurales del interior, no alcanzan al 60% quienes culminaron educación media básica. En cambio, entre aquellos cuyos hogares se encuentran en el cuarto o quinto quintil de ingresos, los jefes del hogar culminaron secundaria completa o más y/o viven en los barrios costeros de Montevideo, superan el 80% quienes culminaron educación media básica.

Por su parte, entre los jóvenes de 21 a 23 años, cuyos hogares pertenecen al primer, segundo o tercer quintil de ingresos y/o los jefes del hogar no culminaron educación media superior y/o viven en la periferia de Montevideo o en pequeñas localidades o áreas rurales del interior, no alcanzan al 40% quienes culminaron educación media superior. En cambio, entre aquellos cuyos hogares se encuentran en el quintil superior de ingresos, los jefes del hogar poseen educación terciaria incompleta o más y/o viven en los barrios costeros de Montevideo, superan el 60% quienes culminaron educación media superior⁷.

Por último, un análisis de **las trayectorias educativas** de los jóvenes de 20 a 29 años realizado en el marco de la Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud (ENAJ, 2009)⁸ es expresivo de la problemática antes reseñada. En efecto, de estos jóvenes, 2,5% no culminaron educa-

ción primaria, 7,7% no iniciaron educación media, 47,3% ingresó y luego abandonó, 6% aún continuaba en el sistema y tan solo 36,5% la finalizaron (25,2% sin rezago).

Como lo muestran las cifras de repetición, ésta es más elevada en primer año de educación media básica que en los restantes y es muy importante en los contextos socioculturales muy desfavorables y desfavorables. El abandono predomina asimismo en los contextos socioculturales más desfavorables. En otras palabras, es entre los pobres que predominan el abandono y el rezago (Katzman y Rodríguez, 2007), triplicando la no asistencia y duplicando el rezago respecto a los no pobres. Finalmente, entre los adolescentes de 14 a 17 años que no asisten, el 55% son inactivos, el 28% trabaja y el 17% busca trabajo y no lo encuentra. Entre quienes trabajan, más de dos terceras partes lo hacen como asalariados privados, tan solo el 11 % son miembros del hogar no remunerados y el resto lo hace como cuenta propia. El 95 % no está cubierto por la seguridad social (Arim y Salas, 2007).

Por su parte, la prueba PISA del año 2006 nos muestra que uno de cada tres estudiantes uruguayos de 15 años “no alcanza el umbral de competencias ni en lectura ni en matemática” y que el 14% de todos los evaluados “no fue capaz de realizar en forma correcta ni siquiera las actividades más fáciles de la prueba en ambas disciplinas”⁹. Nuevamente, un examen según los contextos socio-económicos y socio-culturales permite observar significativas diferencias. En tanto que a nivel general 1 de cada 3 adolescentes de 15 años no alcanza el umbral de competencias, entre los adolescentes que asisten a centros educativos en contextos socio-culturales muy

6 Para un examen detallado de éstas y otras desigualdades véase: Consejo Nacional de Políticas Sociales. *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Addendum al Informe País Uruguay 2009*. Montevideo, 2010.

7 Idem.

8 Análisis de las trayectorias educativas realizado en el marco de la ENAJ por Verónica Filardo et al.

9 ANEP/CODICEN: *Uruguay en PISA 2006*, Montevideo, Programa ANEP/PISA, 2007.

desfavorables esta relación es de 2 de cada 3 y entre los que asisten a centros en contextos muy favorables es de 1 cada 20¹⁰.

Los malos resultados educativos y el abandono son también diferentes según sea la trayectoria educativa precedente de los adolescentes. Ello tiene que ver con los resultados alcanzados en educación primaria, con haber repetido o no en esa etapa. En tanto que la mitad de los adolescentes de 15 a 17 años que no asisten, un 54% repitió algún año de escuela primaria, solo el 23% de los que asisten evidencia esa experiencia (ENHA, 2006). Por su parte Da Rocha et al (2010) muestran como la trayectoria escolar del individuo resulta significativa en la explicación de los resultados obtenidos, que las variables de contexto de la escuela, así como su clima educativo resultan relevantes, y que los factores de contexto además marcan la trayectoria de los individuos a lo largo del sistema incidiendo tanto en el nivel de desarrollo de competencias alcanzado, como en la perpetuación de las desigualdades (Da Rocha, Martínez y Rímoli, 2010).

A su vez, el desempeño en educación primaria se ve impactado por la asistencia o no a educación inicial, por la calidad de ésta y por la calidad del desarrollo infantil en la primera infancia¹¹. En este sentido, corresponde señalar que el país ha realizado un esfuerzo importante con carácter de política de Estado, en dos aspectos: la extensión hacia la universalización de la educación preescolar orientada a los niños y niñas de 3, 4 y 5 años; y el desarrollo de un plan de atención a la primera infancia en condiciones de vulnerabilidad social, el Plan CAIF dirigido a ni-

ños y niñas desde 0 a 3 años inclusive. No obstante, en la educación inicial para niños y niñas de 4 y 5 años, hoy obligatoria por ley, aún no se ha alcanzado la universalización. Las tasas de asistencia fueron en 2009, 88% y 97% en 4 y 5 años respectivamente, con desigualdades entre los hogares con diferente nivel socioeconómico. En el nivel de 4 años, aproximadamente 15 puntos porcentuales separan las tasas de asistencia de los niños/as provenientes de los hogares de menores ingresos y/o con menor nivel educativo del jefe del hogar (jefes que no completaron educación media básica) de aquellos del quintil superior de ingresos y/o quienes provienen de hogares en los que el jefe posee educación terciaria incompleta o completa. Estas inequidades se verifican también entre quienes viven en la periferia metropolitana y quienes lo hacen en la zona costera este de la ciudad de Montevideo. Además, la asistencia insuficiente (menos de 140 días en el año) es muy elevada en el sector público (44% y 38% respectivamente). En el nivel de 3 años la matrícula total alcanzaba en 2009 al 68% de los niños y niñas de esa edad. La atención a la primera infancia en situación de vulnerabilidad cuyo principal efector es el Plan CAIF, orientado y financiado por el Estado con participación de la sociedad civil en la gestión de los centros, ha permitido desarrollar, en los últimos 20 años, programas de estimulación oportuna para niños y niñas menores a los 24 meses y educación inicial para niños/as de 2 y 3 años en contextos de pobreza alcanzando, todos los servicios, al 2009 una cobertura del 52% entre los hogares del primer quintil de ingresos, estando

entre las prioridades gubernamentales para este quinquenio alcanzar a todos esos hogares para el año 2015.

3. La infraestructura educativa pública en Uruguay

El desafío educativo que el país enfrenta es, como se ha visto, de gran magnitud. Es el sistema educativo todo el que se encuentra interpelado. Calidad y cobertura en la atención a la primera infancia; calidad y mayor tiempo pedagógico en la educación primaria; pertinencia, calidad y cobertura en la educación media son algunos de los retos. En todos los niveles el centro educativo deberá jugar un rol fundamental.

La calidad de los locales educativos así como su localización en el territorio son una condición necesaria - aunque no suficiente - a la hora de asumir estos retos y diseñar e implementar políticas públicas tendientes a revertir la situación antes reseñada. La cantidad de alumnos/as del centro educativo, el tamaño de los grupos, la duración del tiempo pedagógico, la posibilidad de realización de actividades extra-aula y el valor simbólico asignado a la educación, están fuertemente condicionados por el tipo y distribución de los locales.

Por otro lado, como parte del conjunto de la infraestructura urbana (en obras civiles, en servicios básicos y en servicios de utilidad pública), una mejor dotación de calidad de la infraestructura educativa contribuiría a la recalificación de las áreas deprimidas de las ciudades y a la reducción de la precariedad urbana en las periferias. En consecuencia, la construcción y mantenimiento de la infraestructura educativa debe ser vista, a la vez, como parte de las políticas educativas y como parte de las políticas de construcción de la ciudad.

Se examina a continuación la situación de la infraestructura educativa pública en tres niveles seleccionados: la atención a la primera infancia, la educación primaria y el ciclo básico de educación secundaria. Posteriormente se presentan algunas estimaciones de la inversión requerida para atender las necesidades identificadas. Luego se pasa revista a los principales impactos esperados en la educación, económicos y socio-territoriales, de la realización de las inversiones indicadas. Por último se realizan algunas breves consideraciones sobre las políticas en materia de infraestructura educativa.

3.1 LA INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA EN ALGUNOS SUBSISTEMAS

Atención a la primera infancia

La atención a la primera infancia, incluyendo en ésta el apoyo a las familias en la crianza de los niños y niñas entre 0 y 24 meses y la educación inicial para aquellos de 2 y 3 años (por debajo del comienzo de la educación obligatoria a partir de los 4 años cumplidos) se ha desarrollado en el país bajo multiplicidad de formas. El sistema público de enseñanza brinda educación inicial para niños/as de 3 años en los Jardines de Infantes del Consejo de Educación Inicial y Primaria (CEIP) de la Administración Nacional de Enseñanza Pública (ANEP) que tienen grupos de 3, 4 y 5 años. Sin embargo los Jardines tienen una cobertura limitada en el territorio y principalmente en los contextos socio-culturales no desfavorables. También desde el Estado se han desarrollado otras experiencias, orientadas al conjunto de la primera infancia que incluyen programas de estimulación temprana, apoyo a las familias, educación inicial en los niveles de 2 y 3 años y atención alimentaria. El principal dispositivo, creado en el año 1988, es el Plan CAIF, que nace y se desarrolla como un Plan de carac-

10 Idem. Citado en "Reflexiones sobre la relación entre la Estrategia nacional para la infancia y la adolescencia y el modelo de desarrollo de Uruguay hacia el año 2030". Gustavo De Armas. ENIA. 2007.

11 Diversos estudios en la materia arrojan importante evidencia al respecto. Entre otros pueden citarse: *Estudio del lenguaje en los niños de cuatro años del Uruguay*. Conclusiones. ANEP/MECAEP 1999; *Evaluación nacional en el primer nivel de escolaridad* (5 años, 1º y 2º). ANEP 2001; y *Educación Preescolar y Rendimiento Escolar en las escuelas públicas de Montevideo* de Renato Aguilar y Ruben Tansini, 2010.

ter interinstitucional con participación de la sociedad civil, que cuenta hoy con más de 300 centros en todo el territorio nacional, urbano y rural, atendiendo a más de 40 mil niños y niñas entre 0 y 48 meses. El CAIF lo financia el Estado, la gestión de los centros es realizada por organizaciones de la sociedad civil, y su operación se da en la órbita del Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU), el cual también posee centros infantiles propios. Por su parte la Intendencia Departamental de Montevideo financia el Programa Nuestros Niños con un conjunto de centros en el territorio del Departamento. La cobertura privada en la materia es desarrollada bien por centros de educación inicial privados, bien por los colegios privados que han progresivamente incorporando la atención a estas edades (Martínez Bengochea, 2008). Del conjunto de la matrícula, aquella con financiamiento público alcanza actualmente a dos tercios del total en 2 y 3 años y a más del 80% en la atención a menores de 24 meses (Perera et al., 2010).

En estas edades tempranas, el objetivo político establecido en el *Plan de Acción 2010 - 2015 de la Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia (ENIA)* es garantizar cobertura y acceso a servicios de atención a la primera infancia a todos los niños y niñas pertenecientes a los hogares del primer quintil de ingresos¹². Las políticas desarrolladas han permitido alcanzar una cobertura de la atención a niños y niñas de 0 a 3 años inclusive en estos hogares que supera el 50% en promedio siendo mayor en el nivel de 3 años y disminuyendo con la edad.

La modalidad de gestión del principal instrumento en la materia, el Plan CAIF, se ha sustentado, en materia locativa, principalmente en la utilización de edificios (viviendas u otros loca-

les) ya existentes en los barrios, aportadas por las organizaciones sociales que gestionan los respectivos centros, cedidas en usufructo, alquiladas y en menor medida ofrecidas por el Estado. Estas modalidades, que permitieron el desarrollo del Plan en sus primeras etapas han llegado a un techo por la inexistencia de construcciones con las mínimas condiciones para ser adaptadas a estos propósitos en los barrios donde reside la población objetivo: básicamente las periferias urbanas, en particular metropolitanas (el 60% del déficit a atender se encuentra en los Departamentos de Montevideo y Canelones). Un relevamiento realizado por la Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF de la situación edilicia de los centros del área metropolitana es indicativo de esta restricción: Se identificaron 24 centros funcionando en locales calificados como precarios por lo que estos centros deberían ser trasladados. Aunque la situación no es igual en el resto del país, de todas formas existen centros funcionando también en condiciones precarias en otros departamentos.

Perera et al. (2010) estimaron necesaria la adecuación edilicia de 130 centros por su reducido tamaño (lo que podría lograrse mediante ampliaciones en 55 casos, construcción de anexos en 45 y sustitución de los actuales locales por nuevos en 30) y la apertura de 191 nuevos centros CAIF, para atender el déficit de cobertura existente de acuerdo al objetivo de política definido. De concretarse este crecimiento además de alcanzarse la meta de cobertura del 100% de los hogares del primer quintil de ingresos, la cobertura global en la atención a niños/as de 0 a 3 años inclusive, pasaría del 40% actual al 61% (en 3 años alcanzaría el 84%, en 2 años el 64%, en 1 año el 53% y en menores de 1 año el 45%).

12 Lo que actualmente representa un porcentaje similar al de los niños y niñas de esas edades pertenecientes a los hogares por debajo de la línea de pobreza.

Escuelas primarias públicas urbanas

Uruguay ha alcanzado la universalización de la asistencia y el egreso de la educación primaria hace varias décadas (el porcentaje de personas entre 20 y 29 años que no han completado la educación primaria no supera el 2,5%¹³). Cómo fue señalado, la educación primaria pública atiende el 85% de la matrícula total del país. Uruguay cuenta con 920 escuelas primarias urbanas, de las cuales 360 se encuentran en contextos socio-culturales muy desfavorables (prácticamente el 40% del total de escuelas) y 229 en contextos desfavorables (cuadro 1)¹⁴.

No existiendo un catastro actualizado del conjunto de edificios escolares y su situación, es preciso aproximarse en forma indirecta. Una revisión de las necesidades de acondicionamiento identificadas por el propio sistema indica que al

menos 246 edificios escolares presentan carencias de diverso tipo entre las que destacan las referidas al mal estado de aulas, servicios higiénicos y comedor-cocina y la ausencia de salones de usos múltiples para el desarrollo de actividades educativas extra aula. La mayor cantidad de escuelas con carencias se encuentra entre las ubicadas en contextos socio-culturales muy desfavorables y desfavorables.

A ello se suman solicitudes de reacondicionamiento general o construcción de nuevos edificios por el mal estado general de los actuales o bien por incrementos de la población en edad escolar en barrios determinados, fenómeno que se verifica especialmente en la periferia del área metropolitana de Montevideo, donde cómo se señaló se ha verificado un aumento de la población. Esta situación se ve acompañada por pérdidas de matrícula en escuelas radicadas en zonas de contextos socio-cultural favorable o muy favorable.

Por otra parte, muchas escuelas públicas urbanas, especialmente en Montevideo y su área metropolitana, comparten el local en dos turnos de alumnos que asisten cada uno de ellos 4 horas, bien en la mañana, bien en la tarde. Esto dificulta la extensión del tiempo pedagógico. En consecuencia el desarrollo de escuelas de tiempo completo (ETC) se realiza casi exclusivamente mediante la construcción de locales a tales efectos. Esta política, que cuenta con amplios respaldos en el país ha permitido contar en la actualidad con 131 escuelas de tiempo completo o extendido, 74 de las cuales se ubican en contextos muy desfavorables, 33 en contextos desfavorables, 18 en contextos medios, 4 en contextos favorables y 2 en contextos muy favorables. El

Cuadro 1. Distribución de las escuelas primarias urbanas según contexto sociocultural y quintil.

Año 2008

Contexto	Quintil					Total
	1	2	3	4	5	
Muy Desfavorable	181	179				360
Desfavorable		3	186	40		229
Medio			1	138	47	186
Favorable					97	97
Muy Favorable					48	48
Total	181	182	187	178	192	920

Fuente: Llambí et al. (2010), elaborado a partir del Monitor Educativo de Primaria 2008 de ANEP.

13 ENAJ 2008

14 Caracterización realizada por ANEP en 2005 que combina un conjunto de indicadores del contexto entre los que se encuentran el porcentaje de niños/a en hogares pobres, con NBI, en AAI, repetición en primer año, entre otros.

número de escuelas de tiempo completo en el país es pues aún pequeño en relación con el total de escuelas urbanas existentes.

Dado el enorme esfuerzo que representaría la transformación de todas las escuelas a la modalidad de tiempo completo, el *Plan de Acción 2010 - 2015 de la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia (ENIA)* definió como objetivo la extensión del tiempo pedagógico ampliando la jornada escolar diaria en las escuelas urbanas de los dos primeros quintiles de requerimiento (que comprenden a todas las escuelas de contexto muy desfavorable) y como meta al 2015 alcanzar al menos a 300 ETC¹⁵. A tales efectos se evaluaron dos grandes escenarios alternativos: i. Incorporar a ETC todos los alumnos que asisten al 20% del total de escuelas urbanas correspondientes a los contextos más desfavorables (escenario base). ii. Incorporar a ETC todos los alumnos del 40% del total de escuelas urbanas correspondientes a los contextos más desfavorables. A su vez se evaluó el costo, en cada escenario, de convertir a ETC también a aquellas escuelas urbanas de otros contextos que usaran su local solamente en un turno y por lo tanto la transformación en ETC solo requiriera acondicionamientos menores de los edificios. En ambas alternativas el esfuerzo es muy importante. En efecto, en el primer escenario, se deberían construir 112 nuevos edificios y acondicionar 132 edificios existentes, en tanto que en el segundo escenario los nuevos edificios a construir son 183 y 260 los que deberían ser acondicionados. En cada caso si se convierten también escuelas de otros contextos los edificios a acondicionar aumentan a 185 y 300 respectivamente (Llambí et al, 2010a).

Liceos públicos con ciclo básico

A pesar de la existencia de la obligatoriedad por ley desde 1973, Uruguay aún no ha universalizado el egreso de la educación media básica. Considerando los que asisten, la oferta pública se mantiene por encima del 80% e incluso del 85% en algunos años, 87% de la cual es brindada en 250 liceos públicos con ciclo básico de educación secundaria. El 13% restante está conformado por las escuelas técnicas que desarrollan el ciclo básico tecnológico y el ciclo básico tecnológico agrario y escuelas primarias rurales con 7mo, 8vo y 9no grado.

Considerando la información proveniente de un relevamiento edilicio realizado en el año 2007¹⁶ y los requerimientos identificados por el propio sistema puede estimarse que 137 liceos presentan algún tipo de carencia en su infraestructura edilicia. Casi la mitad de estos problemas son de mediana escala (impermeabilizaciones de azoteas, restauración de los servicios higiénicos, restauración de aulas, problemas con la instalación sanitaria o la eléctrica, entre otros), una quinta parte corresponde a restauraciones generales o bien demandan la construcción de nuevos edificios. Se constata asimismo una importante carencia de espacios recreativos y deportivos en los liceos. El 25% de estos liceos corresponde al Departamento de Montevideo.

A su vez, persisten aún otros dos problemas: i. Hay todavía 22 liceos con tres turnos lo que dificulta la implementación del Plan 2006 que aumentó el tiempo pedagógico en los liceos, para lo cual éstos solo pueden desarrollar dos turnos diurnos. ii. Por otra parte también existen liceos con grupos numerosos. Para solucionar estos

dos tipos de problemas es preciso construir más locales educativos. Estas dos situaciones involucran a unos 17 mil alumnos - 12 mil por exceso de tamaño de los grupos y 5 mil que asisten a los terceros turnos (Llambí et al, 2010b).

Por último, tal como fue señalado, un número importante de adolescentes se encuentra fuera del sistema educativo. Se estima en unos 23 mil los adolescentes que teniendo la edad prevista para asistir a educación media básica están fuera del sistema. Cualquier estrategia de incorporación de estos adolescentes y a su vez de sostenimiento dentro del sistema educativo de los que egresarán de educación primaria en el futuro, demandará nuevos liceos.

En el marco del *Plan de Acción 2010 - 2015 de la ENIA* que ratifica la meta de universalizar la asistencia a educación media básica dando así cumplimiento a la norma legal, se realizó una estimación de la cantidad de centros nuevos y ampliaciones a hacer para incorporar al sistema a los adolescentes que están fuera, eliminar los excesos de tamaño en los grupos y eliminar el tercer turno. El análisis realizado por Llambí et al. (2010b) concluye que habría que construir 58 nuevos liceos y 101 aulas adicionales en ampliaciones de liceos existentes.

3.2 LA INVERSIÓN NECESARIA EN INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA

¿Cuál es la magnitud de la inversión a realizar para atender los requerimientos señalados?

Atención a la primera infancia

La inversión en infraestructura comprende: i) la adecuación edilicia de centros existentes, lo que comprende ampliaciones en 55 centros, construcción de anexos en 45 y construcción de

nuevos locales en sustitución de los actuales en 30 centros; y ii) la construcción de 191 nuevos centros.

El costo de adecuación de centros existentes fue estimado en US\$ 9,7 millones en tanto que la construcción (incluido el terreno) de los 191 nuevos centros tendría un costo de US\$ 45,2 totalizando ambos conceptos US\$ 54,9 millones. Estos montos aumentarían si se incorpora a los centros la atención diaria de algunos niños/as entre 12 y 24 meses que demandaría salas específicas para ello. En este caso los montos de inversión requeridos serían respectivamente US\$ 19,8 y US\$ 51,9 totalizando US\$ 71,7 millones (Perera et al, 2010).

Escuelas primarias públicas urbanas

La inversión en infraestructura requerida comprende: i) la adecuación edilicia de locales existentes, incluyendo restauraciones parciales de aulas, SSHH, comedor y cocina, la construcción de SUM, restauraciones edilicias generales y la construcción de nuevos edificios cuando es inviable la restauración de los actuales, estimándose necesario intervenir en, al menos, 254 edificios; y ii) la transformación de escuelas urbanas de tiempo simple en ETC; identificándose en un primer escenario la construcción de 112 nuevos edificios y el acondicionamiento de 132 edificios existentes; en tanto que en un segundo escenario los nuevos edificios a construir serían 183 y 260 los que deberían ser acondicionados.

El costo de adecuación edilicia de 254 edificios escolares sin modificar su actual función asciende a US\$ 44,6 millones¹⁷. La construcción de nuevos edificios y adecuación de existentes a la función de ETC asciende, por concepto de infraestructura y equipamiento sin incluir el costo del terreno, en el primer escenario a US\$ 206,4,

15 Comité de Coordinación Estratégica de Infancia y Adolescencia, *ENIA. Plan de Acción 2010-2015*. Montevideo, Octubre 2010

16 Realizado por el Programa MEMFOD. Califica los distintos componentes de los edificios, aulas, SSHH, salas de profesores, laboratorios, etc. Aquí se consideró la calificación otorgada a las aulas.

17 Estimaciones propias.

y en el segundo escenario a US\$ 338,5 millones (Llambí et al., 2010a).

Liceos públicos con ciclo básico

La inversión en infraestructura necesaria incluye: i) la adecuación edilicia de edificios existentes incluyendo restauraciones generales, intervenciones de mediana escala, ampliaciones y construcción de espacios deportivos y recreativos techados y la construcción de nuevos edificios cuando es inviable la restauración de los actuales, estimándose necesario intervenir en al menos 137 edificios; y ii) la construcción de 58 nuevos liceos y 101 aulas en edificios existentes.

El costo estimado de la adecuación edilicia de 137 edificios se estima en US\$ 68,6 millones¹⁸. La construcción de nuevos edificios y aulas adicionales asciende, por concepto de infraestructura y equipamiento sin incluir el costo del terreno, a US\$ 132,2 millones (Llambí et al., 2010b).

3.3 IMPACTOS ESPERADOS DE LAS INVERSIONES EN INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA

Se identifican cuatro tipos de impactos de las inversiones en infraestructura educativa: sobre la educación, indirectamente sobre la economía, efectos socio-territoriales y sobre la pobreza.

Impactos en la educación

Se espera, de la concreción de estas inversiones, algunos impactos en la educación en materia de cobertura, calidad, equidad y resultados educativos.

En primer lugar hay un efecto directo en el aumento de la cobertura de la atención a la primera infancia y en educación media básica. Si las inversiones se realizan atendiendo no sólo a

superar los déficits globales sino además a dar cuenta de las necesidades locales identificadas, se estará facilitando asimismo el acceso a la educación.

En la atención a la primera infancia, la apertura de 191 centros CAIF más la recalificación de los existentes posibilitará el acceso de todos los niños/as de los hogares del primer quintil de ingresos a los programas de estimulación oportuna, el apoyo a la crianza de los niños y niñas pequeños y la educación inicial en 2 y 3 años de edad. Como fue señalado, el país habrá alcanzado una cobertura histórica en la atención al desarrollo infantil temprano atendiendo a la mitad de los niños/as del país pertenecientes a los hogares de menores ingresos; dos tercios de los niños/as de 2 años y más de 4 de cada 5 niños/as de 3 años tendrán acceso a la educación inicial.

En la educación media básica el aumento de la cobertura edilicia estimada (58 liceos y 101 aulas en ampliaciones) posibilitará la incorporación de todos los/as adolescentes en esta etapa del ciclo educativo, en particular 23 mil que están fuera teniendo la edad correspondiente.

En segundo lugar este flujo de inversiones posibilitará una mejora de la calidad de las prestaciones en los tres niveles examinados.

En la atención a la primera infancia realizada por el Plan CAIF, contribuirán a la mejora de la calidad la incorporación de grupos de 8 horas para 2 y 3 años en todos los centros, la refacción de centros existentes y sustitución de algunos por nuevos locales y las transformaciones en la estructura organizativa aumentando la dotación de recursos humanos para el trabajo con las familias en el hogar y en los propios centros.

En educación primaria, el aumento de la dotación de ETC posibilitará, por el aumento del tiempo pedagógico una mejora en la calidad en

aquellas escuelas que se transformen en ETC. El escenario evaluado para su realización en este quinquenio superaría en mucho el ritmo de crecimiento de los modelos de tiempo completo o extendido hasta la fecha, posibilitando el acceso a la mitad de los niños y niñas de contextos muy desfavorables, con lo cual el impacto en la calidad solo se vería reflejado en ellos. La magnitud del esfuerzo económico involucrado demandará varios lustros para que se alcance una eventual universalización de esta u otras variantes de tiempo extendido en la escuela primaria pública. Por otra parte, la realización de las inversiones necesarias para la restauración del parque edilicio de educación primaria contribuirá al mejor desempeño del proceso educativo, eliminando las restricciones provenientes tanto del estado de la infraestructura como de la ausencia de ciertos recursos físicos, en particular los necesarios para el desarrollo de la tarea pedagógica de los maestros/as comunitarios/as y actividades extra aula.

En educación media, las inversiones tendrán un efecto positivo en la calidad de la educación por distintas vías: Eliminación de los grupos numerosos; eliminación de los terceros turnos; construcción de liceos de tamaño razonable y adecuadamente localizados; restauraciones edilicias del stock de infraestructura existente incluyendo el aumento en la dotación de espacios recreativos y deportivos.

En tercer lugar son esperables cambios positivos en las trayectorias educativas, especialmente a partir del año 2016, de realizarse las inversiones de acuerdo a lo propuesto. Algunos cambios parciales podrían verificarse en las diferentes etapas del ciclo educativo, las cuales reflejarían mejoras en el egreso y por consiguiente en la completitud de cada etapa. Sin duda, el mayor impacto esperado en el quinquenio 2016-20 tendrá lugar en la educación media básica

por la mayor dotación de infraestructura, lo que proporcionaría las condiciones materiales imprescindibles para una mayor retención de adolescentes en esta etapa, lo que beneficiará en primer lugar a todos los que egresen de primaria en esos años. Pero ello sucederá efectivamente si en los próximos años la oferta educativa se prepara para este salto que no es solo cuantitativo, sino especialmente cualitativo.

Otros cambios en las trayectorias educativas, de mayor profundidad, tendrán su impacto más adelante, a medida que las generaciones nacidas en el año 2016 y siguientes avancen. En ellas se podrá observar el efecto acumulativo de los cambios operados en las diferentes etapas del ciclo educativo. A partir del año 2015 estarían dadas las condiciones infraestructurales para que los niños y niñas nacidos a partir de ese año, en particular los provenientes de hogares del primer quintil de ingresos accedan a servicios de calidad en la atención a la primera infancia y a la educación inicial desde los 2 años de edad y a una educación primaria pública con mayor tiempo pedagógico y a ofertas educativas en educación media más personalizadas. Esa generación nacida en 2015 estaría culminando educación media básica en el año 2030. De concretarse estos cambios, el aumento en la completitud de la educación media básica se traduciría en una demanda incremental sobre la educación media superior lo cual haría necesario un esfuerzo en materia de inversión en el quinquenio 2016-20.

Impactos económicos indirectos

De realizarse las inversiones necesarias, estas tendrían además de los impactos esperados en la educación, algunos impactos económicos indirectos. Llambí y Perera (2010) estimaron para el *Plan de Acción 2010 - 2015 de la ENIA* algunos impactos indirectos de las inversiones

18 Estimaciones propias.

vinculadas a: i) el aumento de la cobertura en la Atención a la Primera Infancia necesario para posibilitar el acceso a todos los niños/as de los hogares del primer quintil de ingreso; ii) la incorporación de todos los alumnos/as que asisten al 20% del total de escuelas urbanas correspondiente a contextos más desfavorables a la modalidad de Escuela de Tiempo Completo (primer escenario identificado); y iii) la universalización del ciclo básico de educación secundaria descongestionando centros y grupos existentes¹⁹.

Teniendo en cuenta los tiempos necesarios para la localización precisa de los locales a construir, la obtención de los terrenos a dichos efectos y la gestión misma del proceso, el análisis se realizó sobre el supuesto de una implementación de las inversiones en cinco años de igual magnitud en cada año comenzando en 2011. Definido el flujo de realización de las inversiones y los cambios asociados en el funcionamiento de los servicios se calculó el gasto de funcionamiento directo incremental correspondiente a partir del año 2012²⁰.

Los autores estiman un incremento del gasto total (inversiones y funcionamientos) dirigido a estos sectores que se situaría entre 0,3 y 0,4 % del PIB al final del período²¹ no encontrando efectos negativos sobre el resultado fiscal producto de la ejecución de estas decisiones. Al realizarse un importante esfuerzo en términos de la inversión, se verificaría un cambio en la estructura del gasto respecto al quinquenio 2006-10 en el que el crecimiento correspondió principalmente al costo de funcionamiento. Se

asistiría asimismo a un incremento del gasto por alumno en educación primaria y en educación media básica.

El impacto en el empleo se verifica especialmente sobre los sectores directamente vinculados a la implementación de estas acciones: En el sector de la construcción la creación de empleo podría traducirse en incrementos significativos²²; en la atención a la primera infancia se crearían 3.300 puestos de trabajo directos de tiempo completo o sus equivalentes de tiempo parcial; el incremento del empleo directo en educación primaria alcanzaría el 14% en el año 2015; finalmente, en educación secundaria el incremento en la demanda de trabajo llegaría al 22% al final del período, en todos los casos respecto al escenario base. Los autores estiman una presión al alza de los salarios en el sector de la educación, en el tramo de personas con 16 años y más de educación, producto de un incremento en la demanda en esta franja donde el desempleo tiene actualmente carácter friccional, de no mediar una política activa de formación de maestros y profesores de secundaria. Cabe señalar que en educación primaria no existe en el país la posibilidad formal de desempeño de esa función por personas no tituladas, por lo que, de no concretarse un incremento en la formación de maestros/as se asistiría a un importante cuello de botella (hoy día ya se están observando señales en ese sentido). En educación secundaria, donde ya trabajan docentes no titulados, un aumento de la ocupación con estas características impactaría negativamente sobre la calidad de la educación.

Impactos socio-territoriales

Desde una perspectiva socio-territorial las inversiones identificadas tendrían al menos tres tipos de efectos: En primer lugar contribuirían a disociar los logros educativos de las condiciones socioeconómicas de origen de niños y adolescentes. En la medida en que aportarían mejores condiciones materiales para el desarrollo de los procesos de enseñanza-aprendizaje por disminución del tamaño de grupos y centros, extensión de los horarios de enseñanza, apoyo a los alumnos fuera de las horas de clase y por la posibilidad de desarrollar actividades culturales, recreativas, deportivas y de socialización. Muchas de estas actividades son hoy de difícil realización en los centros educativos y no existen o son escasas las oportunidades para llevarlas a cabo en otros ámbitos en los barrios de contextos más desfavorecidos.

Pero ello no es suficiente - la evidencia indica que considerando niños y niñas con similares configuraciones familiares, los logros educativos en barrios con una alta concentración de pobres son menores que los que se alcanzan en barrios de composición social heterogénea. Aún en los barrios con baja heterogeneidad sociocultural se producen segmentaciones entre los hogares a la hora de elegir a que escuela enviar a los hijos, y aún a que turno de una misma escuela o liceo. Estos barrios reproducen así las segmentaciones que a otras escalas se dan en la ciudad: Una de las más comunes fracturas se da entre los antiguos vecinos del barrio, que habitan en su sector urbano consolidado versus aquellos más recientes, instalados en su entorno, muchas veces en asentamientos irregulares o complejos de viviendas populares construidos por el Estado. Una recalificación de la infraestructura educativa y la expansión - que ello posibilita - de las propuestas de horario extendido o completo, en la medida en que los hagan atractivos para los

hogares del barrio con mejor nivel sociocultural, contribuirían a reducir estas segmentaciones que se verifican al interior de los barrios en el uso de los servicios públicos educativos. Se favorecería así un cierto grado de interacción social en el centro educativo entre grupos con diferentes características y con diferente "voz".

En tercer lugar, la renovación y ampliación de la infraestructura educativa, en tanto parte del conjunto de la infraestructura urbana, contribuiría a la recalificación y reducción de la precariedad urbana en las periferias. La segmentación socio-territorial se manifiesta en la concentración de los grupos sociales con mayor capacidad de pago por bienes públicos y tributación, en las zonas de la ciudad mejor equipadas y a la vez éstas mantienen y aún mejoran su equipamiento debido a la presencia mayoritaria en ellas de quienes tienen más capacidad de incidencia. En el otro extremo, en las periferias urbanas con escasa dotación de equipamiento urbano se asientan quienes cuentan con menor capacidad de pago y menor capital social individual y colectivo y por lo tanto menor capacidad para promover el equipamiento urbano en estas zonas.

En consecuencia la construcción y mantenimiento de la infraestructura educativa debe ser vista, a la vez, como parte de las políticas educativas y de las políticas de construcción de ciudad. Construcción de ciudad que la haga atractiva como lugar de residencia, para los sectores socioculturales medios, evitando la fuga de quienes allí aún habitan e incluso motivando a otros a radicarse en estas áreas. Esta convicción es particularmente relevante en el caso Uruguayo donde el acondicionamiento urbano es competencia de los gobiernos locales y la educación lo es del gobierno nacional. Si bien los gobiernos locales colaboran en el mantenimiento de locales educativos, lo hacen en atención a necesidades y demandas de la comunidad y en forma sub-

19 Dado que no era el propósito de ese análisis no se consideraron las inversiones necesarias para la refacción y el acondicionamiento de la infraestructura existente con el propósito de su recalificación edilicia.

20 No se considera el incremento en gastos indirectos ni por ejemplo en el mantenimiento de la infraestructura.

21 Suponiendo un crecimiento del PIB de 3% real anual.

22 Entre 0,2% y 0,9% de incremento por las inversiones en primera infancia; entre 0,4% y 1,6% en primaria; y entre 0,7% y 1,9% en educación secundaria básica según los resultados obtenidos.

sidiaria y complementaria de las competencias de las autoridades educativas nacionales. Parece haber llegado la hora de incluir asimismo estas inversiones en los planes de ordenamiento y acondicionamiento urbano.

Impactos agregados sobre la pobreza

La inversión en infraestructura educativa y su adecuado mantenimiento contribuirán a la reducción de la reproducción intergeneracional de la pobreza en tanto posibilitan que las nuevas generaciones desarrollen recorridos educativos que superen, en calidad de los aprendizajes y años aprobados, los de sus progenitores. A la vez esta inversión contribuye a la reducción de la pobreza por la vía de un aumento del empleo formal y los ingresos, de jefes y otros integrantes adultos de los hogares en situación de pobreza y pobreza extrema, en el sector de la construcción y ramas afines. Este sector de actividad permite asimismo el desarrollo de programas de trabajo promovido para adultos hombres y mujeres en el mantenimiento edilicio, área en la cual ya se están desarrollando experiencias muy exitosas. Al contribuir a la recalificación urbana en las periferias, la inversión educativa posibilitará la retención y radicación en estos barrios de familias con mayor nivel educativo y socio-cultural y una mayor interacción entre diferentes. Ello posibilitará un positivo *efecto de pares* en el aula y una mayor apropiación de capital social, individual y colectivo en las familias, todo lo cual les proporcionará mayores herramientas para mejorar sus condiciones de vida, contribuyendo a la superación de las situaciones de pobreza.

3.4 POLÍTICAS PÚBLICAS E INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA

En el período post-dictadura, el gasto público en educación inicial, primaria y media realizado

por ANEP pasó del 1,7% del PIB en 1984 al 2,4% en 2005 con dos momentos de crecimiento: los años 1985-86 y entre 1996-2002 (Grau et al., 2007). Entre 2005 y 2009 el gasto de ANEP vuelve a crecer en forma importante como parte de los esfuerzos para dar cumplimiento al objetivo explícito de política pública de elevar el gasto público en educación al 4,5% del PIB en el año 2009. Durante estos 25 años de democracia las inversiones en infraestructura educativa estuvieron vinculadas a los procesos de reforma implementados (Escuelas de Tiempo Completo, Centros Regionales de Profesores, etc.) a la vez que se atendían necesidades en términos de cobertura. Los recursos para inversión provinieron de endeudamiento externo, rentas generales y, en menor medida, recursos propios del organismo. Los recursos se destinaron principalmente a nuevas construcciones siendo menor la inversión en acondicionamiento edilicio. Una característica de estas inversiones ha sido, en la práctica, avanzar paulatinamente pero sin una planificación explícita y definida en términos de metas, cronograma, recursos previstos, etc.

En el caso del Plan CAIF, su crecimiento se ha basado en locales aportados por las Asociaciones Civiles que gestionan los centros, cedidos en usufructo por otras instituciones o bien alquilados a dichos efectos. La carencia de locales apropiados a estos fines ha motivado que se haya comenzado a construir locales específicamente a estos efectos con recursos del Estado con la colaboración del Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTO), los Gobiernos Departamentales, el Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI) o MEVIR en el marco de sus programas habitacionales.

En los últimos años se procesaron cambios en la forma de definir los objetivos de la política pública con una clara explicitación de los mismos y el establecimiento de metas con compro-

misos de cumplimiento para fechas determinadas. Debe señalarse en primer lugar la formulación y aprobación del *Plan de Equidad* en diciembre de 2007 que incluye un conjunto de reformas en la matriz de protección social y en la red de asistencia social, con metas definidas y recursos asignados, entre otros aspectos, en educación. En segundo lugar la elaboración, en 2008, de la *Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia (ENIA) 2010 - 2030* con una orientación de mediano plazo lo que supone una línea de política pública que transitará por varias administraciones de gobierno. En tercer lugar, la formulación en 2009 del primer *Plan de Acción 2010 - 2015 de la ENIA* con objetivos de impacto y de producto, metas y acciones a desarrollar para el logro de las mismas al 2015. En este Plan de Acción se incluyeron metas explícitas en materia de infraestructura educativa. Estos instrumentos de planificación están impactando en la propia formulación del presupuesto nacional quinquenal 2011-2015, en el cual aquellas metas se traducen en asignaciones específicas de recursos para su realización. Esto constituye una importante innovación en el proceso de formulación de la política pública y del presupuesto en esta área. En ese contexto, el Gobierno Nacional se encuentra en plena fase de desarrollo de nuevos mecanismos de asociación público - privada que podrían utilizarse para la realización de alguna de las inversiones aquí consideradas, movilizándolo otros recursos y propiciando nuevas modalidades de gestión de las mismas.

Estos instrumentos suponen además la afirmación de la vocación universal en la provisión de bienes públicos junto a una clara voluntad de alcanzar mayores niveles de equidad. Es así que las acciones propuestas - y las inversiones en infraestructura educativa correspondientes - se dirigen al encuentro de los principales problemas y de los grupos de población más vulnera-

bles para incluirlos en los dispositivos universales. Sin embargo, estos procesos de planificación no han integrado aún la dimensión urbano - territorial ni se ha avanzado, en esta materia, en la articulación entre las políticas urbano-territoriales y otras políticas públicas nacionales.

4. Recomendaciones para las políticas públicas

Los grandes retos que enfrenta el sistema educativo uruguayo requieren de un nuevo pacto entre la sociedad y el sistema educativo que involucre a todos los actores sociales - la familia, el Estado, la sociedad civil, la academia - y asuma que la tarea comienza en el inicio mismo de la vida. Por ello, el esfuerzo a realizar, con un enfoque de ciclo de vida y participación multiactoral, deberá encarar aspectos tales como: las propuestas educativas, el papel del centro educativo, los recursos humanos, el tiempo pedagógico, los tránsitos entre las distintas etapas, entre otros aspectos. La inversión en infraestructura educativa es una condición necesaria - aunque no suficiente - para que muchas de esas otras acciones puedan efectivamente realizarse. En esta materia hay al menos cuatro campos en los que es preciso avanzar desde las políticas públicas.

4.1 PLANIFICAR LA INVERSIÓN

Una primera consideración hace referencia a la importancia de la planificación en esta materia. Ello implica que deben identificarse bien las necesidades tomando en cuenta las proyecciones demográficas nacionales y locales. La planificación debe abarcar tantos períodos de gobierno como sean necesarios, más allá de que lo que puede comprometerse está condicionado por el período quinquenal presupuestal. Es preciso en

consecuencia diferenciar el corto, mediano y largo plazo, estableciendo qué objetivos y metas son alcanzables en cada etapa. La planificación debe reconocer también diferentes escalas: nacional, regional, departamental y local o barrial.

En segundo lugar es imperativo incluir una perspectiva dinámica, que de cuenta del ciclo de vida de las personas considerando el comportamiento esperado de las diferentes cohortes. En este sentido se considera relevante en términos políticos definir una generación a partir de la cual se garantice cobertura educativa desde el nacimiento sin distinción de lugar o condición del hogar. Si el país realiza los esfuerzos previstos en el *Plan de Acción de la ENIA 2010-2015*, esta generación debería ser la que nacerá en el año 2015 y cumplirá sus 15 años en 2030, año del bicentenario de la primera constitución política del Estado uruguayo.

4.2 REFORMAR LA GESTIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA

El sistema educativo debe encarar al menos cuatro tipos de reformas en relación con la gestión de la infraestructura.

Primero es preciso diferenciar la gestión de la infraestructura de la función educativa. Ambas implican calificaciones, experiencia y funciones diferentes.

En segundo lugar es necesario distinguir la construcción de nueva infraestructura, la refacción de la existente y el mantenimiento permanente y cotidiano de todas y cada una de las unidades. Ello debería permitir el diseño e implementación de mecanismos, responsabilidades, recursos y modalidades de financiamiento diferentes para cada uno de estos tres aspectos. En materia de construcción de nuevos edificios es posible la utilización de instrumentos de asociación público-privada, que permitan

la captación de recursos del sector privado facilitando la realización de las inversiones, con clara definición por parte de las autoridades educativas de la localización y tipología correspondientes en cada caso. En la refacción y ampliación de edificios la gestión pública subcontratando empresas privadas para la realización de las obras, probablemente sea el mecanismo más idóneo. Para el mantenimiento regular de los edificios por un lado deben asignarse recursos presupuestales, que los técnicos estiman entre el 1% y el 2% del valor de los edificios por año; por otro lado es imperativo descargar a los directores y directoras de los centros educativos de esta función y asignarla a personal adecuado para la misma. Por otra parte el mantenimiento es una actividad apropiada para ser contratada con cooperativas sociales u otras experiencias de trabajo promovido con importante participación femenina en las tareas. Algunas experiencias realizadas recientemente alientan a profundizar en esta línea.

En tercer lugar deben crearse instrumentos para atender demandas locativas transitorias resultados de incrementos circunstanciales de la matrícula en ciertos centros educativos producto de movimientos de población. Estas migraciones se vinculan a cambios en el mercado de la vivienda; a actividades productivas zafrales; a la construcción de grandes obras civiles o industriales; y a etapas de gran concentración de la construcción de viviendas en ciertas zonas (ej. Punta del Este). Es preciso responder rápidamente a estas demandas con sistemas constructivos prefabricados de rápido y sencillo montaje y buena calidad y seguridad. Ya están presentes en el mercado varios sistemas de posible utilización - a su vez, el país podría desarrollar otros. Se requiere además romper bloqueos culturales y de gestión y asignar partidas presupuestales a estos efectos.

En cuarto lugar, en sintonía con el proceso de reforma del Estado tantas veces reclamado y anunciado, deben agilizarse los procedimientos para la adquisición de bienes y servicios sin perder transparencia.

4.3 INNOVAR EN MATERIA CONSTRUCTIVA

Las necesidades en materia de infraestructura son, como se ha señalado, muy importantes dados los desafíos que enfrenta el país y los atrasos acumulados a lo largo de varias décadas. Es fundamental el desarrollo de alternativas tecnológicas en materia edilicia apropiadas al destino educativo a dar a los edificios y equipamientos a construir, refaccionar y mantener. Uruguay cuenta con buenos recursos humanos en estas áreas y ha acumulado experiencia en algunas de ellas. Sin embargo, no siempre se encuentran las alternativas que hagan viable las inversiones necesarias con la calidad deseada y los recursos disponibles sin postergar nuevas generaciones en el acceso a la educación. A su vez podría avanzarse en algunas estrategias con pasos intermedios.

Algunas situaciones parecen propicias para el desarrollo de innovaciones, tal como lo han sugerido en conversaciones informales algunos jerarcas y técnicos del propio sistema: Una de ellas tiene que ver con la extensión del tiempo pedagógico en educación primaria. Tal como se ha visto, el costo de transformar todas las escuelas en escuelas de tiempo completo es muy elevado dado que un número importante de escuelas comparten un mismo edificio (funcionando una escuela en la mañana y otra en la tarde). En consecuencia ello podría llevar varios lustros. Sin embargo, un gran número de escuelas primarias disponen de espacio libre (no edificado) para la construcción de algunas aulas adicionales

que podrían permitir la realización de ciertas actividades contra turno (por ejemplo enseñanza del inglés, apoyo pedagógico por parte de los maestros comunitarios, etc.) algunos días de la semana, rotando los grupos y extendiendo así el tiempo pedagógico. Otro caso, en educación primaria y media, es la construcción de espacios recreativos y deportivos techados, imprescindibles para la realización de actividades deportivas, recreativas y artísticas. Un tercer campo de innovación es el referido a aulas prefabricadas móviles. Hay pues una amplia gama de oportunidades, todas muy necesarias, para el desarrollo de innovaciones.

4.4 ARTICULAR LA INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA Y LA CONSTRUCCIÓN DE CIUDAD

Los edificios de los centros educativos deben responder a altos criterios de calidad, que por sus prestaciones materiales, así como por la imagen que proyecten jerarquicen lo que allí suceda. Deben facilitar la realización de experiencias pedagógicas innovadoras, relevantes, significativas para las familias, niños/as y adolescentes que a ellos concurren así como para la educación toda. Todo ello debe contribuir a revertir la tendencia de los sectores de ingresos medios a desertar de los servicios públicos cuando éstos se deterioran y facilitar una mayor integración social en las distintas escalas territoriales atendidas por los centros. Los edificios deben a su vez posibilitar al centro educativo constituirse en un espacio cultural abierto al barrio y a la sociedad, propiciando su apropiación por las familias, los niños, niñas y los adolescentes. Centros educativos (CAIF, escuelas, liceos) que los vecinos sientan que les pertenecen y que los representan, fortaleciendo identidades más allá de su campo específico de actuación.



Las prestaciones de los centros educativos y la edad de quienes allí concurren considerando el ciclo de vida, posibilitan una planificación de su localización a diferentes escalas. Los centros CAIF por la temprana edad de los niños y niñas que a ellos concurren deben ser de pequeño tamaño y situarse próximos a los hogares - su afincamiento se da en el micro-barrio. La escuela primaria, en particular aquellas con dos grupos por grado posibilitan su localización barrial con una cobertura algo más amplia. Los centros de educación media básica pueden recibir, en sus dos turnos, alumnos de cuatro turnos escolares. A su vez los bachilleratos pueden integrar alumnos de varios centros de educación media básica. La creciente autonomía para moverse en la ciudad, a lo largo del ciclo de vida, permite planificar las localizaciones con un creciente grado de libertad y por lo tanto facilita la consideración de aspectos de integración social.

La definición respecto a localización, diseño, equipamiento y prestaciones de los edificios deben asimismo integrarse con los proyectos de acondicionamiento urbano en un vínculo sinérgico. Las inversiones en infraestructura educativa pueden operar, al jerarquizar los entornos barriales, como impulsores de otras inversiones públicas y privadas en el espacio público. Entre las públicas cabe destacar las calles y veredas, el alumbrado, la recolección de residuos, las plazas y parques, etc. A su vez, en las áreas más carentes de infraestructura de calidad, si la inversión pública en el acondicionamiento urbano no se realiza se corre el peligro de que un hábitat de muy mala calidad termine operando negativamente sobre la nueva infraestructura educativa provocando su rápido deterioro.

Un valioso antecedente regional en la materia, realizado en condiciones aún más complejas que la uruguaya, lo constituye la planificación urbana realizada en Medellín, Colombia, en la cual sus Parques Biblioteca son su hito más conocido por su alta calidad arquitectónica y por sus efectos en el entorno urbano donde fueron instalados (zonas de alta marginalidad). Lo interesante del caso es que estos Parques Biblioteca estuvieron acompañados de otras inversiones que incluyeron, en el marco del plan, escuelas públicas modelo, parques lineales y vivienda social entre otras.

La inversión en infraestructura educativa es una oportunidad para comenzar a construir una nueva morfología urbana que recupere la periferia, construyendo allí ciudad de calidad. Ello requerirá, como ha sido señalado, una buena articulación entre el gobierno nacional y los gobiernos departamentales, en particular el de Montevideo, en esta materia. Exige asimismo que la planificación territorial opere con un criterio de “zoom” en distintas escalas: la ciudad, las grandes áreas de la misma y el barrio²³.

5. Conclusiones

La tasa de inversión en infraestructura educativa, al igual que el conjunto de la inversión en infraestructura pública orientada a la provisión de servicios de utilidad pública ha sido más baja de lo necesario para mantener adecuadamente el stock existente y brindar cobertura universal a la población.

Como se ha visto, los déficits en infraestructura educativa abarcan todos los niveles de la educación tanto en lo que refiere al manteni-

miento y conservación de los edificios como en lo atinente a la construcción de nueva infraestructura. Esta es necesaria para atender los incrementos de cobertura para alcanzar la universalización en aquellos niveles definidos como obligatorios por el marco legal vigente y para atender movimientos de población hacia determinadas áreas territoriales, en particular la periferia metropolitana y el polo Maldonado - Punta del Este.

El país presenta importantes rezagos en la educación que inciden en el mantenimiento y reproducción de la pobreza. En los hogares pobres estos rezagos parten desde el inicio mismo de la vida, dando lugar luego a trayectorias educativas que se alejan progresivamente de las esperadas. En la educación media, estas trayectorias no deseadas se encuentran con carencias generales del sistema educativo que hacen a una crisis de sentido y pertinencia que no afecta solo a los y las adolescentes de los hogares más pobres. No obstante, son éstos quienes por su mayor vulnerabilidad asociada a la situación de pobreza, resultan más impactados por estas carencias generales del sistema. En los hogares no pobres, hay en general mejor clima educativo, más capital social y por lo tanto más recursos para enfrentar dificultades y superarlas.

Para que la educación cumpla el rol que se espera de ella es condición necesaria - aunque no suficiente - aumentar los niveles de inversión en infraestructura. En los subsistemas aquí examinados, ello es viable de realizar en plazos razonables desde el punto de vista de su impacto indirecto en las cuentas públicas.

Solo en estos tres subsistemas considerados, las inversiones en infraestructura educativa: i) permitirían incorporar a la atención en la primera infancia a 39 mil niños y niñas de 0 a 3 años inclusive abarcando así al 100% de los niños y niñas de hogares del primer quintil de ingresos

y alcanzando una cobertura global del 61% (en 3 años alcanzaría el 84%, en 2 años el 64%, en 1 año el 53% y en menores de 1 año el 45%) con los consiguientes efectos en sus trayectorias educativas posteriores; ii) darían la oportunidad a 65 mil niños y niñas de acceder a la educación primaria de tiempo completo; y iii) brindarían el espacio físico y las condiciones edilicias para que 24 mil adolescentes se incorporaran a la educación media básica. Además el conjunto de los niños, niñas y adolescentes que concurren a la educación primaria y media básica pública se vería beneficiado por las mejores condiciones edilicias para el desarrollo de propuestas educativas renovadas.

Los impactos sobre la pobreza serían de tres tipos: de corto plazo, sobre los trabajadores de baja calificación por un aumento de la demanda de trabajo en el sector de la construcción y ramas afines; de mediano plazo, por un aumento del empleo (y probablemente de las remuneraciones en el sector de la educación) y una mejora en las trayectorias educativas de niños, niñas y adolescentes; en el largo plazo porque un mayor porcentaje de jóvenes habrá culminado la educación media básica y superior y se habrán logrado mejores aprendizajes, lo que a su vez les permitirá acceder a educación terciaria y mejores oportunidades laborales. En el largo plazo la contribución a la integración y cohesión social resultante de la recalificación urbana resultante y las mejores condiciones para la integración de diferentes en la educación pública se evidencian.

Para que todo ello suceda, ciertos impulsos y cambios en las políticas públicas resultarán fundamentales - en particular, planificar la inversión, reformar la gestión, innovar en tecnologías constructivas, y articular las políticas de infraestructura educativa y las de construcción de ciudad.

23 El *Plan Estratégico de Gestión Integrada de la Cuenca del Arroyo Carrasco (PECAC)* formulado en el año 2007 es un antecedente en esa dirección (Martínez Bengochea, 2007).



capa
sumario
creditos
salir

PABLO MARTÍNEZ BENGOCHEA

Licenciado en Economía por la Universidad de la República, Montevideo, Uruguay (1982). Miembro del *Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH)* desde 1981. Socio fundador de la *Asociación Civil Gurises Unidos* de la cual fue directivo y presidente en varios períodos. Integra el Consejo Directivo de *Observatorio del Sur (OBSUR)* desde 2010. Ha trabajado durante 20 años para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1987 – 2007). Desde el año 2007 es consultor independiente para el Gobierno Nacional y Gobiernos Departamentales de Uruguay en Planificación y Políticas Públicas, con énfasis en Políticas Sociales y Desarrollo Territorial.

Referencias Bibliográficas

- AGUILAR, R; TANSINI, R. *Educación Preescolar y Rendimiento Escolar en las escuelas públicas de Montevideo*. FCS - UDELAR, 2010.
- ALVES, et al. *Desigualdad salarial en Uruguay, 1981-2007*, FCE y A - UDELAR, 2009.
- ALVES, G; BRUM, M; YAPOR, M. *Cambios en la estructura salarial en Uruguay, 1986-2007: Un análisis mediante regresiones cuantílicas*. FCE y A - UDELAR, 2009.
- AMARANTE, V; VIGORITO, A. *La desigualdad de ingresos en Uruguay en los años recientes*. FCE y A - UDELAR, 2008.
- AMARANTE, V; VIGORITO, A. Los cambios recientes y la distribución funcional del ingreso. In: *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2008*. PNUD, 2008.
- ANEP/MECAEP. *Estudio del lenguaje en los niños de cuatro años del Uruguay*. ANEP, 2009.
- ANEP. *Evaluación nacional en el primer nivel de escolaridad (5 años, 1º y 2º)*. ANEP, 2001.
- ANEP/CODICEN. *Uruguay en PISA 2006*. ANEP, 2007.
- ARIM, R; SALAS, G. *Encuesta Nacional de Hogares Ampliada (ENHA) 2006. Informe temático: Trabajo infantil y adolescente*. INE, 2007.
- BARAIBAR, et al. *Reflexiones y propuestas para la construcción de una agenda de ciudad*. PNUD, 2004.
- BERVEJILLO, F. Estructura y dinámica socioespacial metropolitana. In: MARTÍNEZ BENGOCHEA, et al. *Plan estratégico de gestión integrada de la Cuenca del Arroyo Carrasco*. Intendencia Departamental de Canelones, Intendencia Departamental de Montevideo y Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, 2007.
- COMITÉ DE COORDINACIÓN ESTRATÉGICA DE INFANCIA Y ADOLESCENCIA. *Plan de Acción 2010-2015*. ENIA, 2010.
- CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICAS SOCIALES. *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Addendum al Informe País Uruguay 2009*. MIDES, 2010.
- DA ROCHA, P; MARTÍNEZ ORTIZ DE TARANCO, J. P; RÍMOLI, P. *La escuela importa. Incidencias de los factores asociados a la escuela pública sobre las competencias de los estudiantes de PISA 2006*. FCE y A-UDELAR, 2010.
- DE ARMAS, G. *Reflexiones sobre la relación entre la Estrategia nacional para la infancia y la adolescencia y el modelo de desarrollo de Uruguay hacia el año 2030*. ENIA, 2007.
- ENAJ. *Uruguay: jóvenes y adolescentes dicen. Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud 2008 Informe Preliminar*. INJU e INFAMILIA - MIDES, 2009.
- GRAU, C. *Estudio sectorial de la educación en Uruguay*. CINVE, 2007.
- INE. *Estimaciones de la pobreza por el método del ingreso - Año 2009*. Uruguay: INE, 2010.
- KATZMAN, R; RODRÍGUEZ, F. *Encuesta Nacional de Hogares Ampliada (ENHA) 2006. Informe temático: Situación de la educación en Uruguay*. Uruguay: INE, 2007.
- LLAMBÍ, C; PERERA, M.. (2010). *Plan de Acción 2010-2015. Dimensionamiento económico de la extensión del tiempo pedagógico en educación primaria*. INFAMILIA - MIDES, 2010.
- LLAMBÍ, C; PERERA, M. *Plan de Acción 2010-2015. Dimensionamiento económico de la instauración en todo el país de centros educativos de enseñanza media de una escala tal que posibilite un vínculo más personalizado entre los adolescentes y la institución educativa*. INFAMILIA - MIDES, 2010.
- LLAMBÍ, C; PERERA, M. *Plan de Acción 2010-2015. Dimensionamiento económico de la universalización de los servicios de atención y educación a la primera infancia, considerando los modelos existentes así como posibles modelos alternativos*. INFAMILIA - MIDES, 2010.

MARTÍNEZ BENGOCHEA, P. (Coord.) *Plan Estratégico de Gestión Integrada de la Cuenca del Arroyo Carrasco (PECAC)*. Uruguay: Intendencia Departamental de Canelones, Intendencia Departamental de Montevideo y Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, 2007.

MARTÍNEZ BENGOCHEA, P. *Equidad de oportunidades desde el inicio de la vida. Plan de acción al 2015 para el aumento de la cobertura y la mejora de la calidad en la atención a la primera infancia*. INFAMILIA - MIDES, 2008.

PNUD. *Desarrollo Humano en Uruguay 2001*. PNUD, 2001.

PNUD (2005). *Desarrollo humano en Uruguay 2005*. PNUD, 2005.

PNUD (2008). *Desarrollo Humano en Uruguay 2008*. PNUD, 2008.

TERRA, J. P. (1989). *Creciendo en condiciones de riesgo. Niños pobres del Uruguay*. Montevideo: CLAEH/UNICEF, 1989.



capa
sumário
créditos
salir