



PLAN DE ACCIÓN 2010 – 2015

DIMENSIONAMIENTO ECONÓMICO DE PROPUESTAS INCLUÍDAS EN EL PLAN DE ACCIÓN

9 de junio de 2010

Dimensionamiento económico de la extensión de la cobertura de los servicios de atención y educación a la primera infancia (0 a 36 meses) y de los niños y las niñas de 3 años¹

En la actualidad los niños y niñas incorporados a alguna de las modalidades de atención a la primera infancia (0 a 36 meses) más los niños y niñas de 3 años son 78 mil lo cual representa un 40% de la población total en esas edades. Discriminado por edades simples son: 7 mil menores de 1 año (14% de los niños/as de esa edad), 16 mil de 1 año (33%), 22 mil de 2 años (47%) y 33 mil de 3 años (68%).

El mayor efector es el Plan CAIF que atiende a 46 mil niños y niñas de 0 a 3 años inclusive: 6 mil menores de 1 año y 12 mil de 1 año asisten al programa de estimulación oportuna; 13 mil niños/as de 2 años y 15 mil de 3 años asisten a educación inicial diaria. De esta manera el Plan CAIF atiende con su programa de estimulación oportuna a más del 80% de la cobertura actual entre los niños/as menores de 1 año y de 1 año; y brinda educación inicial diaria al 59% de la cobertura total actual en el nivel de 2 años y al 44% de los de 3 años. El Consejo de Educación Inicial y Primaria de ANEP brinda educación inicial en sus Jardines de Infantes a casi 7 mil niños y niñas de 3 años.

Los Centros de Educación Infantil Privados (supervisados por el MEC) alcanzan una cobertura total de 15 mil sobre todo en 2 y 3 años y los colegios privados (supervisados por el CEIP de ANEP) atienden casi 7 mil niños/as especialmente en los niveles de 2 y 3 años.

La oferta pública representa entonces más del 80% en las edades 0 y 1 y dos terceras partes en la educación inicial para niños/as de 2 y 3 años, en 338 centros CAIF, 187 Jardines del CEIP de ANEP, 36 centros infantiles del INAU y 18 centros de la IMM.

En el Plan de Acción 2010-2015 de la Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia (ENIA), aprobado por el Comité de Coordinación Estratégica de Infancia y Adolescencia (CCE), se propone la duplicación de la cobertura del Plan CAIF diversificando las modalidades institucionales de gestión, mejorar la calidad y ampliar las prestaciones de los centros².

Se estimó el esfuerzo necesario para extender la cobertura del Plan CAIF hasta alcanzar a todos los niños/as pertenecientes a los hogares del primer quintil de ingresos, lo que se traduciría en un incremento de la cobertura global que alcanzaría el 61% (45% de los menores de 1 año, 53% de los de 1 año, 64% de los de 2 años y 84% de los de 3 años). Cabe destacar que con este esfuerzo la cobertura de educación inicial en el nivel de 3 años estaría cerca de la universalización, lo que podría lograrse con un esfuerzo adicional público y privado.

Para ello se requiere la construcción de 191 centros CAIF nuevos y la adecuación edilicia de varios centros existentes. **La inversión total necesaria asciende a US\$ 55 millones.**

Una vez que estén culminadas totalmente las inversiones **el incremento en el presupuesto de funcionamiento ascenderá a US\$ 36 millones anuales.**

Este esfuerzo representaría anualmente un 0,1 % del PIB. La propuesta tendría a su vez impacto en el empleo en estos servicios y en el sector de la construcción.

¹ Estudio elaborado por el equipo conformado por Marcelo Perera y Cecilia Llambí.

² Plan de Acción 2010-2015, página 13, numeral 4.

Dimensionamiento económico de la extensión del tiempo pedagógico en educación primaria³

En la actualidad hay 131 Escuelas de Tiempo Completo (ETC) o tiempo extendido, de las cuales 33 se encuentran en el primer quintil (20%) de escuelas urbanas situadas en contextos socio-culturales más desfavorables y 41 en el segundo quintil, existiendo 181 escuelas urbanas por quintil.

En el Plan de Acción 2010-2015 de la Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia (ENIA), aprobado por el Comité de Coordinación Estratégica de Infancia y Adolescencia (CCE), se propone la extensión de las Escuelas de Tiempo Completo a todas las escuelas del primer quintil⁴. Ello significa la transformación, en el próximo quinquenio, de 148 escuelas en ETC. Si incluimos 17 escuelas de otros quintiles que comparten local con escuelas del primer quintil representa la transformación de 165 escuelas en ETC, más de lo existente a la fecha. Cabe destacar que, dado que 83 de estas escuelas que se transformarán en ETC son escuelas con dos turnos, los cuales – salvo 4 turnos pequeños que pueden fusionarse - dan lugar a 244 (165 + 83 - 4) ETC nuevas resultantes.

Para que ello sea posible se requiere construir 112 centros educativos nuevos y refaccionar 132 centros existentes. La inversión total alcanza los US\$ 206 millones.

Una vez que estén culminadas totalmente las inversiones el incremento en el presupuesto de funcionamiento ascenderá a US\$ 43 millones anuales.

Complementariamente es posible con un leve incremento en estas cifras, transformar 53 escuelas urbanas comunes que funcionan en un turno y no comparten local con otra escuela, situadas en otros contextos socio-culturales en los restantes cuatro quintiles. En este caso **la inversión total requerida ascendería a US\$ 213 millones y el incremento en el presupuesto de funcionamiento llegaría a US\$ 47 millones.**

Este esfuerzo representaría anualmente entre un 0,1 % y un 0,2 % del PIB.

La propuesta tendría a su vez impacto significativo en el empleo en educación primaria y también en el sector de la construcción.

.

³ Estudio elaborado por el equipo conformado por Cecilia Llambí, Marcelo Perera y Leticia Piñeyro

⁴ Plan de Acción 2010-2015, página 18, numeral 7.

**Dimensionamiento económico de la universalización de la educación media
básica
(en centros de una escala tal que permita un vínculo más personalizado
entre los y las adolescentes y la institución educativa)⁵**

En el Plan de Acción 2010-2015 de la Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia (ENIA), aprobado por el Comité de Coordinación Estratégica de Infancia y Adolescencia (CCE), se propone la instalación de centros de educación media básica de una escala adecuada a los objetivos del Plan⁶.

Se definió como escala deseable de centro educativo en educación media básica, un centro con solo dos turnos donde en cada turno existan 4 grupos en 1er año con un número máximo de 25 alumnos por grupo, 3 grupos en 2do año y 3 grupos en 3er año con un número máximo de 33 alumnos por grupo. Ello significa un centro con 10 aulas y 300 alumnos por turno (600 en total en el centro educativo).

En consecuencia se dimensionó el esfuerzo necesario para incorporar en todo el país a: i) los adolescentes en las edades en que deberían estar cursando ciclo básico y están fuera del sistema (23.641) ii) los alumnos del tercer turno a eliminar (4.688) y iii) la cuota parte del “exceso” de alumnos en grupos mayores al tamaño meta (11.687).

Se supuso asimismo la extensión del PIU a todos los centros nuevos asignando los recursos correspondientes.

Se requiere construir 58 centros nuevos y 101 aulas en ampliaciones. **La inversión total en infraestructura y equipamiento asciende a US\$ 132 millones.**

Una vez que estén culminadas totalmente las inversiones **el incremento en el presupuesto de funcionamiento ascenderá a US\$ 51 millones anuales.**

Este esfuerzo representaría anualmente un 0,1 % del PIB.

La propuesta tendría a su vez impacto significativo en el empleo en educación media y también en el sector de la construcción.

⁵ Estudio elaborado por el equipo conformado por Cecilia Llambí, Marcelo Perera y Cecilia Velázquez

⁶ Plan de Acción 2010-2015, página 24, numeral 2.

Identificación y dimensionamiento económico de alternativas para favorecer la permanencia o motivar el retorno a la educación media de los y las adolescentes que trabajan, buscan trabajo o no estudian, no trabajan y no buscan trabajo⁷.

La propuesta que aquí se presenta se enmarca dentro del *objetivo general* de *garantizar a los y las adolescentes equidad y calidad en el acceso y en el egreso de la educación media*, de acuerdo a lo establecido en las Bases para la implementación de la ENIA, así como en su Plan de Acción 2010 – 2015, aprobado por el Comité de Coordinación Estratégica de Infancia y Adolescencia (CCE)⁸. El *objetivo específico* al que están dirigida la propuesta es *la integración y sostenimiento de la educación media por parte de los adolescentes económicamente activos y de aquellos que no estudian, no trabajan y no buscan trabajo*.

De los adolescentes de 14 a 17 años de edad, en 2008 el 79% asistía a algún centro educativo, siendo mayor la asistencia de las mujeres (82%) que la de los varones (75%). En 2008 había alrededor de 27.000 varones y 19.000 mujeres de entre 14 y 17 años de edad que **no** asistían al sistema educativo.

Los niveles más significativos de abandono de la educación comienzan entre los 13 y los 14 años, y se incrementan con la edad. En cuanto a los años de educación (grados) en los cuales se produce la deserción, el primer momento en el que se da un alto porcentaje de abandono es en el primer año de la enseñanza media: aproximadamente un 13% de los que culminan primaria no culminan el 1er año de enseñanza media. En el segundo y tercer año de enseñanza media la deserción es menor, aunque importante, y vuelve a incrementarse en cuarto año, es decir en el primer año de la educación media superior. La probabilidad de no terminar 4to año dado que se terminó 3º es de 17,5% y sigue incrementándose en los años siguientes.

Asistencia al sistema educativo y condición de actividad por sexo, 14 a 17 años, incluyendo las tareas del hogar como trabajo. Año 2008, en porcentaje y número de personas

Asistencia y condición de actividad		Varones		Mujeres		Total	
		Personas	%	Personas	%	Personas	%
Asiste	Inactivo	71,869	65.6%	79,654	75.9%	151,649	70.7%
	Trabaja o busca trabajo	10,612	9.7%	6,288	6.0%	16,854	7.9%
	Subtotal	82,480	75.3%	85,942	81.9%	168,503	78.6%
No asiste	Inactivo	7,916	7.2%	2,773	2.6%	10,633	5.0%
	Trabaja o busca trabajo	15,342	14.0%	5,921	5.6%	21,161	9.9%
	Realiza tareas del hogar	3,814	3.5%	10,291	9.8%	14,182	6.6%
	Subtotal	27,072	24.7%	18,985	18.1%	45,976	21.4%
Total		109,552	100.0%	104,927	100.0%	214,479	100.0%

Fuente: ECH y proyecciones de población

Uno de los factores más asociados con la deserción del sistema educativo y con la inserción temprana en el mercado de trabajo es el clima educativo del hogar. Cuanto menor es el nivel educativo alcanzado por el jefe de hogar y su cónyuge aumenta en gran medida la probabilidad de los y las adolescentes de desertar y de ser económicamente activos. Los ingresos también tienen un fuerte efecto sobre la asistencia y el trabajo, siendo mayor la probabilidad de desertar y de trabajar cuanto menor es el nivel de ingresos del hogar. Los

⁷ Estudio elaborado por el equipo conformado por: Fernanda Ferrari, Juan Pablo Martínez, Enrique Saavedra, Gonzalo Salas y Mariana Zerpa.

⁸ Plan de Acción 2010-2015, página 24 y ss., numerales 2 y 3.

adolescentes que trabajan se encuentran mayormente en los primeros 3 deciles de ingresos, y la mayoría se encuentran en situación de pobreza.

En cuanto a la trayectoria educativa de los propios adolescentes, la repetición en primaria impacta negativamente sobre la asistencia y en mayor medida sobre la asistencia de los varones; al tiempo que impacta positivamente sobre la probabilidad de trabajar, y especialmente en el trabajo no remunerado de las mujeres. Asimismo, el tener hijos tiene efectos negativos sobre la asistencia y aumenta la probabilidad de trabajar, teniendo un mayor impacto en el trabajo en el hogar. De las adolescentes mujeres que desertaron, el 5% tiene hijos. La presencia de niños pequeños en el hogar, aunque no sean sus hijos, aumenta la probabilidad de trabajar.

En el año 2008, primer año de implementación del nuevo régimen de Asignaciones Familiares (AFAM), dos terceras partes de los jóvenes que trabajaban estaban cubiertos por las AFAM, por lo que éstas brindan un excelente marco para el diseño de políticas específicas, en la medida que facilita la identificación de gran parte de la población objetivo.

Acciones de política para la integración a la educación media de los adolescentes

El análisis realizado de las experiencias internacionales y de los programas y políticas en nuestro país, así como de las entrevistas a diferentes actores calificados, permite afirmar que es imprescindible desarrollar una estrategia que contemple el **desarrollo conjunto y articulado de acciones sobre la demanda y sobre la oferta de educación media**, para alcanzar con éxito el objetivo planteado.

1. El Acuerdo Educativo: impulso a la demanda articulado con la oferta

Esta política se concreta en la realización de un acuerdo formal (firmado) entre el o la adolescente, el centro educativo y los referentes adultos del adolescente, donde cada parte adquiere compromisos y responsabilidades interconectadas, a cumplir en un determinado plazo. En este marco la beca de estudio (transferencia monetaria dirigida al adolescente) es una herramienta clave, aunque carece de sentido si no existe un acuerdo real y el consecuente cumplimiento de los compromisos asumidos.

Es así que cada parte del acuerdo adquiere responsabilidades y compromisos concretos, claros y con determinado plazo.

Las responsabilidades del centro educativo son, fundamentalmente:

- la transferencia monetaria de la beca,
- la generación de espacios de apoyo extra curricular a través de tutores,
- el apoyo y seguimiento socioeducativo por parte de un equipo técnico interdisciplinario,
- la articulación con los diversos servicios y programas que requiera el adolescente y su familia.

Las principales responsabilidades del adolescente radican en:

- la asistencia y la promoción del año curricular,
- el abandono de la situación de trabajo (fundamentalmente cuando sea obstáculo para su desarrollo y su integración a la educación formal),
- la participación en actividades extracurriculares (deportivas, artísticas, etc.) en el propio liceo o en otros espacios de organizaciones y clubes,
- la utilización del dinero de la beca de forma adecuada.

Los compromisos de los referentes adultos del adolescente consisten en:

- apoyar al adolescente en su proceso educativo,
- no generar ni promover el trabajo del adolescente,
- asistir y/o participar de los servicios y programas que se establezcan como necesarios para toda la familia (incluyendo programas de alfabetización y de apoyo a la generación de ingresos por parte de los adultos),
- participar de todas las instancias requeridas por el centro educativo.

Sin lugar a dudas, la Beca de estudio constituye un elemento crucial de la política. Ésta sería recibida directamente por el adolescente y otorgada por el liceo o por el programa central. De otorgarla el liceo se podrá generar mayor compromiso y visualización del mismo por parte del adolescente y su familia, aunque implica una mayor carga para la gestión operativa del programa. En cuanto a quién recibe la beca, la opción de dársela directamente a los adolescentes tiene la ventaja de que es un mayor estímulo y le permite a aquellos que trabajan mantener la autonomía que han generado.

Esta propuesta se realiza para los y las adolescentes entre 12 y 17 años que se encuentran en situación de vulnerabilidad educativa. La Beca de estudio se propone para aquellos que tienen entre 15 y 17 años, pero los dispositivos de tutorías y abordaje socioeducativo se consideran necesarios también para aquellos de menor edad.

Criterio de focalización A⁹ para la implementación de las becas de estudio

Los beneficiarios serán aquellos adolescentes (15 a 17 años) que habiendo culminado primaria y no el ciclo básico de educación media (secundaria o UTU), cumplan con las dos condiciones siguientes:

- 1) Bajos ingresos: el hogar pertenece al primer quintil de la distribución de ingresos (sin contar los ingresos que pueda tener el propio adolescente por su trabajo)
- 2) El/la adolescente se encuentra en al menos una de las siguientes situaciones:
 - Trabaja
 - No asiste al sistema educativo
 - Tienen hijos o están esperando un hijo

Se propone una estrategia de implementación progresiva del Acuerdo Educativo, que incorpore en el primer año del programa a los y las adolescentes en situación de vulnerabilidad educativa que cursan (o deberían cursar) el primer grado, apoyándose en una convocatoria a realizar previamente en los sextos años de primaria. Así, estarán incluidos en el primer año de ejecución aquellos adolescentes que están inscriptos en primer grado o que son captados fuera del sistema y se integran en dicho nivel (o sea, con 6to de escuela primaria como último año aprobado). El segundo año del programa contará con los y las adolescentes de segundo grado y con los del primer grado bajo igual procedimiento al respecto que el descrito anteriormente. Así, el tercer año del programa cubriría estudiantes de primero, segundo y tercer grado. A partir del cuarto año se continuaría incorporando adolescentes en el primer, segundo y tercer grado a la vez que se continúa apoyando a aquellos que habiendo ingresado al programa en educación media básica, continúen en educación media superior hasta terminar la educación media.

⁹ Se han elaborado dos criterios más de focalización, que alcanzan a más adolescentes. Se presenta aquí el criterio A por considerarse el más viable de implementar en este quinquenio.

2. Fortalecimiento de la oferta educativa

La realización de acuerdos educativos con corresponsabilidades requiere del desarrollo de algunas nuevas acciones y la continuidad y fortalecimiento de otras.

En primer lugar, cada liceo deberá contar con un equipo socioeducativo¹⁰ que desarrolle dos grandes acciones: La primera es implementar la propuesta de Acuerdo Educativo, incluyendo todo el proceso con el adolescente y su familia, la articulación interinstitucional y el fortalecimiento del vínculo liceo-comunidad. Consideramos que cada dupla técnica debería atender a 50 adolescentes (y sus familias) con Acuerdo Educativo, durante todo el año, para brindar una atención integral y realizar un monitoreo permanente de los procesos educativos. La segunda gran acción a desarrollar por estos equipos está asociada a generar más propuestas atractivas para los adolescentes dentro del liceo, generando proyectos participativos de centro (como se menciona más adelante).

En segundo lugar, cada liceo requerirá de un cuerpo de docentes tutores, de acuerdo a las necesidades de la población del liceo. Se sugiere conformar también duplas de tutores, concentradas en las áreas de matemáticas y de lecto-escritura, aunque con capacidad de abordar las diversas disciplinas dictadas en la enseñanza secundaria. Cada tutor debería atender aproximadamente 30 estudiantes durante todo el año.

En tercer lugar, hay que generar dinámicas institucionales basadas en planificaciones y proyectos de centro. Esto implica la definición de metas, resultados, acciones concretas por parte de todo el equipo de cada liceo (directores, docentes, tutores, equipo socioeducativo) y de los estudiantes, incorporando también la participación de las familias y de la comunidad. Es imprescindible otorgar mayor autonomía a los centros educativos, de forma que puedan definir proyectos colectivos concretos, construir identidad y generar más sentido de la educación para los adolescentes.

En el cuadro siguiente se presenta el presupuesto de funcionamiento adicional anual para el conjunto de la propuesta en sus dos líneas de acción:

Total de costos para la implementación del Programa, por componente, para los 5 años de ejecución¹¹. En dólares de 2009.

Componente	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5
Becas (por edad) ¹²	5.929.838	10.498.297	15.578.039	20.535.611	24.749.547
Duplas socio educativas base	3.408.750	3.408.750	3.408.750	3.408.750	3.408.750
Duplas socio educativas Acuerdo Educativo	4.286.250	6.496.875	8.319.375	9.871.875	11.205.000
Duplas tutores	1.579.500	1.674.000	2.902.500	3.935.250	4.819.500
Proyectos de centro	896.000	896.000	896.000	896.000	896.000
Equipo central del programa	185.302	185.302	185.302	185.302	185.302
Total	16.285.640	23.159.224	31.289.966	38.832.788	45.264.099

¹⁰ Equipo técnico multidisciplinario, con perfiles profesionales sociales y educativos.

¹¹ Dado que algunos componentes de costos están incluidos en el Programa PIU, en estos casos se consideró el costo incremental.

¹² El monto individual de las becas varía de acuerdo a la edad del adolescente que la recibe, incrementándose con la edad.

DIMENSIONAMIENTO ECONÓMICO

Consolidado general:
(En millones de dólares)

	Inversión	Incremento presupuesto de funcionamiento anual (en el año 2015)
Plan CAIF	55	36
Educación primaria	213	47
Educación media básica	132	51
Integración a la educación media de los adolescentes que trabajan, buscan trabajo o no estudian ni trabajan ni buscan trabajo.	-	45
Total	400	179

Notas:

1. Los costos de inversión expuestos en la segunda columna son totales, ejecutándose a lo largo del quinquenio con un impacto anual promedio de 80 millones de dólares anuales que dependerá del ritmo de ejecución.
2. El incremento en el presupuesto de funcionamiento avanza en forma gradual (está sujeto a los avances en la inversión y a la capacidad logística de los ejecutores) año a año hasta alcanzar la cifra anual indicada en la columna de la derecha.