

# LOS SERVICIOS DE CUIDADO PARA NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES RELATIVOS A LA EDUCACIÓN, EN EL URUGUAY<sup>1</sup>

Soc. Silvia Santos

---

---

<sup>1</sup> Tesis presentada en el Máster en Dirección y Gestión de Bienestar Social y Servicios Sociales, organizado conjuntamente por la Organización Iberoamericana de Seguridad Social y la Universidad de Alcalá (España).



## **SERVICIOS DE CUIDADO PARA NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES RELATIVOS A LA EDUCACIÓN, EN EL URUGUAY**

### **1. Fundamentos**

En el marco de un estado de Bienestar, los servicios sociales pueden y deben constituir un medio para lograr una mejor calidad de vida apuntando a la equidad, la libertad de determinación y la no discriminación de los miembros de su sociedad.

Debido a las recientes transformaciones demográficas (envejecimiento de la población, baja natalidad), los nuevos arreglos familiares, la incorporación de la mujer al mercado laboral, entre otras, surgen nuevos desafíos para nuestras sociedades que se relacionan estrechamente con los objetivos apuntados en el párrafo anterior.

Dentro de los cambios de las últimas décadas, la incorporación de la mujer al mercado laboral es un acontecimiento beneficioso para la persona y para la sociedad. Pero esta incorporación debe ser con equidad, con empleos decentes, sin discriminación. En general la mujer se ha incorporado al trabajo sin conseguir dichos fines, en trabajos informales, con menores salarios, en forma segmentada, teniendo que cumplir una “doble jornada” dentro y fuera del hogar.

Los orígenes de estas inequidades se arraigan en la división sexual del trabajo en los hogares. Los cuidados de niños, ancianos y discapacitados, además de las tareas del hogar que se proveen dentro de la familia son realizados mayoritariamente por mujeres, muchas de las cuales deben repartir su tiempo entre el trabajo profesional y familiar.

En el entendido de que los servicios sociales relativos a la niñez y adolescencia (además de los relativos a los adultos mayores y discapacitados), su oportuna y adecuada provisión, son fundamentales para que se pueda verificar una verdadera conciliación entre trabajo y vida familiar, es que se desarrollará el presente estudio, con la intención de que el mismo constituya un aporte al desarrollo de medidas que contribuyan a una distribución equitativa de las responsabilidades familiares.

### **2. Objetivo**

El objetivo del presente trabajo consiste en realizar una revisión de los servicios de cuidado para niños y adolescentes relacionados con la educación que existen en el Uruguay intentando identificar demandas y servicios no cubiertos o cubiertos en forma parcial, para determinadas poblaciones objetivo con la finalidad de que esta exploración pueda ser de utilidad para la aplicación de políticas públicas atinentes a la temática.

Trataremos de mostrar como se configura la oferta y cobertura de servicios de educación y cuidado infantil y adolescente en Uruguay ya sea pública o privada y como se relaciona esta con la población objetivo en tanto niños y en tanto familias.

### 3. Consideraciones teóricas y algunos datos estadísticos

Los servicios sociales son uno de los instrumentos que utilizan los Estados de bienestar para materializar los derechos sociales.

Según la teoría de modelos de bienestar mayormente utilizada (especialmente la aportada por Gosta Esping-Andersen), los distintos regímenes de bienestar existentes en los países occidentales se distinguen entre sí de acuerdo con la distribución de responsabilidades sociales entre el Estado, el mercado y la familia (los que constituyen “la tríada del bienestar”) y, como elemento residual, las instituciones sin fines de lucro del “tercer sector”. Es así que esta teoría identifica tres regímenes o mundos del bienestar:

El régimen de bienestar socialdemócrata que agrupa a los países escandinavos (Suecia, Noruega, Dinamarca y Finlandia). Este régimen se orienta hacia la cobertura universal de los ciudadanos, tiene una amplia provisión de servicios sociales y niveles generosos de beneficios. Tiende a la promoción del bienestar en base a la ciudadanía en vez de la demostración de necesidades o la dependencia en la relación laboral.

El régimen de bienestar conservador que incluye a los países de Europa continental (Alemania, Holanda, Austria, Francia, Italia y España). Se caracteriza por proteger individualmente a los trabajadores. Se estructura a partir de sistemas de seguro social vinculados al empleo asumiendo que la familia depende del varón como su principal proveedor, por lo que la seguridad social de éste es de fundamental importancia.

El régimen de bienestar liberal agrupa a los países anglosajones (EEUU, Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia). Este régimen se caracteriza por un estado residual, la individualización de los riesgos y la promoción de soluciones de mercado. Con un enfoque de asistencia social basado en necesidades y por lo tanto volcado a la focalización.

En lo que respecta a América Latina, hasta fines de los años 80 el estado tenía un rol protagónico en la provisión de servicios sociales, se mantuvo altos niveles de protección al empleo pero solo alcanzando a los trabajadores del sector formal (por lo que el sistema era de muy baja cobertura). Por el contrario en la década de los 90 el Estado pierde ese protagonismo siendo el mercado el que adquiere primacía. Se mantiene la orientación familista con la modalidad del “hombre proveedor-mujer cuidadora”, donde al asegurar el ingreso del hogar o el acceso al beneficio a través del varón, la familia puede hacerse cargo de la mayoría de las funciones relacionadas con el bienestar. El régimen no absorbe el peso de la protección familiar liberando a la mujer de las responsabilidades familiares y promoviendo su participación en el mercado de trabajo (Sunkel, 2006). Sin embargo y como se verá mas adelante, la mujer se incorpora al mercado laboral masivamente y el modelo “male breadwinner” se ve desplazado por otras formas familiares.

En las últimas décadas este modelo de familia experimenta grandes transformaciones de estructura y comportamientos. Se trata de transformaciones mundiales y aunque la diversidad cultural puede relativizar alguno de estos fenómenos, nuestro país no es una excepción a las mismas.

Desde el punto de vista demográfico la familia “envejece” (Steck, 2009) y se torna más pequeña. La esperanza de vida al nacer aumenta (en casi todo el mundo) a lo que se le suma la reducción de la fecundidad. Debido al retroceso de la fecundidad la familia se reduce en tamaño. Prevalece la familia nuclear que se limita a los dos padres y los hijos frente a la familia ampliada tradicional con abuelos y parientes cercanos. Cabe aclarar que si bien nuestro país comparte en general estas tendencias mundiales, al interior de distintos grupos o estratos sociales se puede observar comportamientos diferentes como el incremento de hogares extendidos con hijos en los estratos de más bajos de ingresos (Cabella, 2006). Por otra parte, el envejecimiento de la población también influye sobre el aumento de los hogares unipersonales o de parejas solas.

Desde el punto de vista sociológico ha habido cambios en las pautas de formación y disolución de las familias. Se produce un incremento en la disolución de los hogares de las parejas casadas por divorcio o separación (con consecuencias en la política familiar a nivel normativo en cuanto a cobro de pensiones, obligaciones alimentarias, etc.), descenso de los matrimonios, retraso en la formación de parejas y la vida en común sin matrimonio, más convivencia en pareja sin matrimonio legal y más familias reconstituidas (Aguirre *et al*, 2006), se observa una tendencia creciente a que nazcan más niños fuera del matrimonio y a que las mujeres limiten el número de hijos y retrasen el primero. Muchas de estas situaciones se traducen en el aumento de hogares monoparentales con jefatura mayormente femenina.

Concomitantemente con estos cambios y como nota distintiva de los años noventa y principios de este siglo se da una fuerte expansión de la participación laboral de las mujeres. (En el cuadro A1 del anexo se muestra como ha evolucionado la tasa de actividad femenina en Uruguay, incrementándose en más de diez puntos en el período, mientras que la tasa masculina se mantiene estable). A pesar que dicha expansión se acompaña con un aumento importante en el nivel de formación de las mujeres, aún se mantienen problemas de segregación ocupacional y brecha salarial.

En la economía formal para América Latina, en el año 2004, los ingresos mensuales promedio de las mujeres corresponden al 75 por ciento de los ingresos de los hombres. Esta brecha también se da en los países de la Unión Europea, en donde la misma representa el 15 por ciento par todos los sectores (datos de Comisión Europea, “On Equality between Women and Men”).

A su vez, las mujeres trabajan en promedio menos horas que los hombres<sup>1</sup> y registran las mayores tasas de desempleo<sup>2</sup>. Si bien el número de mujeres empleadas aumentó a nivel mundial en 200 millones en la última década (llegando a 1.200 millones en el 2007), también aumentó el número de mujeres desempleadas: de 70,2 a 81,6 millones en el mismo período (Tendencias Mundiales del empleo de las mujeres, 2007).

---

<sup>1</sup> Para nuestro país: 43,7 horas semanales los hombres contra 35 horas las mujeres. (Amarante y Espino, 2007).

<sup>2</sup> En Uruguay para el año 2008 la tasa de desempleo de hombres estuvo en el entorno del 11,6 % mientras que la tasa de las mujeres osciló en el entorno del 6%.

Lo anterior nos lleva a concluir que el desempleo, el subempleo, la segmentación del mercado, los bajos salarios, el trabajo informal y en general el déficit de trabajo decente tienen mayor presencia en el mercado laboral femenino.

Los datos estadísticos muestran que la mujer quiere trabajar remuneradamente y de hecho lo está haciendo pero también desea tener hijos y criarlos. El estado de bienestar de corte familista no favorece esta inserción; dentro de esta concepción, la familia queda a cargo del cuidado de los niños, los adultos mayores no válidos y los discapacitados. Al interior de la familia quien se hace cargo de estos cuidados es por abrumadora mayoría, la mujer.

En el cuadro A2 del anexo podemos ver como la tasa de actividad femenina desciende a medida que aumenta el número de niños en el hogar pero también se evidencia que la presencia de niños en el hogar no incide de la misma forma en la tasa de ocupación de hombres y mujeres (cuadro A3 de anexo). La tasa de ocupación de los varones se incrementa en presencia de hijos menores de 12 años mientras que la tasa femenina desciende frente a la misma situación.

Los requerimientos de cuidado de la sociedad y la disponibilidad de recursos para satisfacerlos están en la base de estas desigualdades, por lo que se hace imprescindible contar con políticas públicas que permitan la conciliación laboral y profesional de hombres y mujeres.

Los servicios sociales, como promotores de la igualdad de oportunidades y de integración social así como de la conciliación entre la vida laboral y familiar son los que están llamados a intervenir dentro del marco de protección social existente. Dentro de éstos, los servicios relativos al cuidado están estrechamente relacionados con la problemática aludida.

En Uruguay, los datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), revelan que para el año 2008, la población es de 3.334.052 habitantes de los cuales el 51% son mujeres, una tercera parte son niños y niñas menores de 10 años (497.773) y 450.352 son adultos mayores de 64 años.

En setiembre del año 2007 el INE incluye en la Encuesta Continua de Hogares un módulo básico denominado "Uso del tiempo y trabajo no remunerado", el cual suministra información sobre la participación y el tiempo que los miembros de los hogares, mujeres y hombres, de 14 años y más dedican a las actividades no remuneradas y a los diferentes tipos de trabajo no remunerado. Con la información relevada por este módulo se han realizado a la fecha varios estudios y análisis. De uno de estos trabajos hemos extraído el siguiente cuadro, donde se revela que la tercera parte de los hogares uruguayos (más exactamente el 34%), está integrado por al menos un menor de 12 años, el 12,5% de los hogares tiene solamente menores de 3 años, el 6% al menos un menor entre 4 y 5 años, y el 15,5% al menos un menor entre 6 y 12 años.

**Cuadro 1****Distribución de los menores uruguayos, según edad de los menores del hogar.**

Presencia de menores en el hogar según grupos de edad	Porcentaje
No hay menores de 12 años	66,2
Al menos un menor hasta 3 años	12,5
Al menos un menor entre 4 y 5 años	5,8
Al menos un menor entre 6 y 12 años	15,5
Total	100,0

Fuente: Elaboración en base al módulo de Uso del Tiempo y Trabajo No Remunerado. Encuesta Continua de Hogares del INE, setiembre 2007, en "Las bases invisibles del bienestar social".

Por otra parte, en un reciente documento presentado en Uruguay (Salvador S., 2009) surge que para el 2007, los hogares uruguayos con niños menores de 12 años son 347.900 en tanto que los hogares con adultos mayores de 64 años son 340.200.

Además de la supremacía numérica de hogares con niños, también se puede seguir el razonamiento de que en los hogares donde hay menores de 12 años, se requiere de una determinada disponibilidad de tiempo de cuidado ya sean tareas de cuidado o mera supervisión y acompañamiento para todos los menores, en cambio en aquellos hogares en donde hay adultos mayores de 64 años, sólo un porcentaje de éstos (aquellos que tienen dificultades para autovalerse), requieren de una atención permanente en cuanto a servicios de cuidado.

#### 4. La oferta de servicios de educación infantil y adolescente.

En el Uruguay existen tres grandes políticas genéricas par la atención de la población infantil y adolescente que constituyen los pilares fundamentales del sistema de protección a la infancia y la adolescencia. Estas políticas están referidas a salud, educación formal y asignaciones familiares (se trata de un mecanismo de transferencia de ingresos que para algunos casos también incluyen ciertas prestaciones en salud).

Las obligaciones del Estado en la provisión de los servicios de salud y educación están establecidas en la Constitución Nacional. Con respecto a los servicios de educación, la definición de gratuidad y obligatoriedad alcanza a la enseñanza primaria y media, agraria o industrial. A partir de 2003 rigen estos mismos principios para la Educación Inicial incluyendo a los niños de 5 años (Ley 17015 de 1998) y más recientemente por Ley 18.154 de 2007, se incorporan los niños de 4 años, y con carácter obligatorio a partir de 2009.<sup>3</sup>

##### 4.1 Los servicios de educación infantil

Con respecto a la oferta pública, la misma es extensa y se ha ampliado durante los últimos años. A partir de 1995 se iniciaron varios procesos de reformas educativas en el país siendo una de sus principales líneas la expansión de la oferta pública en

<sup>3</sup> Artículo 1º.- Son obligatorias la educación inicial para los niños de cuatro y cinco años de edad, la educación primaria y los tres primeros años de educación media.

educación inicial apuntando a su universalización.<sup>4</sup> La misma amplió el acceso de los niños y niñas a la enseñanza preescolar convirtiendo en obligatorio el nivel de 5 años; para el año 2009 la obligatoriedad se amplía a niños y niñas de 4 años.

Por lo tanto, en la actualidad los niños y niñas de 3 a 5 años concurren a servicios de educación inicial (preescolar o jardines de infantes) y los de 6 a 12 años concurren a enseñanza primaria que comprende 6 niveles (de primer a sexto grado). La oferta pública para menores de 3 años se concentra solamente en aquellos programas que buscan enfrentar situaciones de extrema pobreza, por lo que la oferta de servicios de cuidado para niños entre 0 y 3 es principalmente privada.

Cabe destacar que la enseñanza pública ofrece servicios de 4 horas diarias a excepción de las escuelas públicas de tiempo completo (7 horas y media) y de horario extendido, las que están dirigidas a población de contexto socio cultural crítico y que se detallan más adelante.

#### **4.1.1 La atención educativa a niños de 0 a 5 años**

La atención educativa a la primera infancia (de 0 a 5 años de edad), es provista por instituciones públicas, privadas y mixtas. Se las puede categorizar de la siguiente forma:

##### - Centros Administrados o supervisados por el Consejo de Educación Primaria (CEP)

-Clases de educación inicial en establecimientos de educación primaria públicos o privados. Se trata de escuelas y colegios que cuentan con clases jardineras del propio establecimiento.

-Jardines de infantes supervisados por el Consejo de Educación Primaria (CEP); son jardines de infantes administrados por ANEP<sup>5</sup> o jardines privados autónomos, aunque asociados a algún colegio que brinda educación primaria.

##### -Centros de Educación Infantil (CEI).

Estas instituciones son aquellas que deben estar registradas en el Registro Nacional de Guarderías. En su enorme mayoría se trata de Centros privados. La obligatoriedad de inscripción en el registro está definida por la Ley 16.802 para aquellos Centros donde se reúnan más de cinco niños que asisten al menos doce horas semanales y no ofrezcan educación primaria.

---

<sup>4</sup> No obstante, a medida que el sistema ha ido completando algunas de sus reformas más estructurales orientadas hacia el ensanchamiento de la cobertura, las preocupaciones se fueron trasladando al logro de mejores niveles de calidad y de equidad en los desempeños.

<sup>5</sup> La Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) es un ente autónomo del Estado responsable de la planificación, gestión y administración del sistema educativo público en sus niveles de educación inicial, primaria, media, técnica y formación docente terciaria en todo el territorio uruguayo. Tiene a su cargo la administración de la educación pública y el control de la enseñanza privada en los niveles mencionados.



-Centros del Plan CAIF.

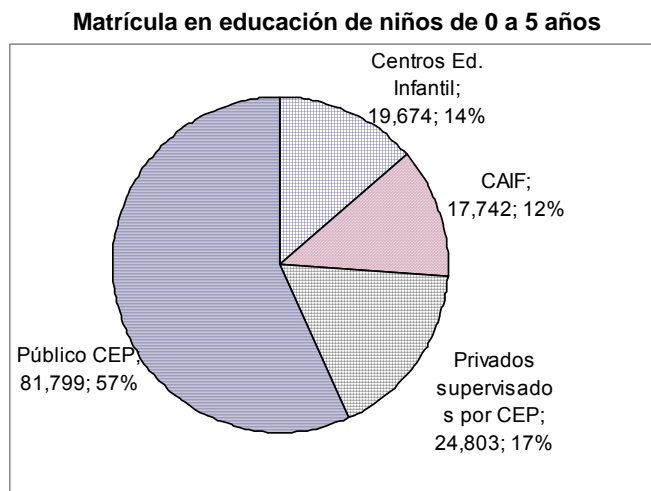
Son Centros de naturaleza jurídica privada con financiamiento y supervisión pública, por lo que podríamos decir de carácter mixto, en tanto están formados por una alianza entre diversas instituciones públicas y privadas, nacionales y departamentales. Además la sociedad civil organizada participa a través de delegados nacionales y departamentales. Las instituciones involucradas forman parte de una red financiada y supervisada por el Plan de Centros de Atención a la Infancia y la Familia del INAU. En la medida en que no son centros públicos y no ofrecen educación primaria deben estar inscriptos en el Registro Nacional de Guarderías del Ministerio de Educación y Cultura (MEC). Más adelante los estudiaremos con más detalle.

- Centros del Programa Nuestros Niños.

Tienen la misma naturaleza jurídica (privado con financiamiento y supervisión pública) que los CAIFs, aunque en este caso la contraparte del estado es la Intendencia Municipal de Montevideo. También deben formar parte del Registro del MEC.

En el siguiente gráfico se muestra como participan cada una de estas modalidades en la educación.

**Gráfico 1**



Fuente: Anuario Estadístico de Educación 2006.

NOTA: Los datos de CAIF y Centros de Educación en la Primera Infancia del Censo corresponden al año 2007. Los datos del Consejo de Educación Primaria corresponden a el año 2006.

De los algo más de 144 mil pequeños que están matriculados en algún Centro de educación, casi 6 de cada 10 (57%) lo hacen en un Centro administrado por el CEP, ya sea una clase jardinera en una escuela común o en un jardín de infantes. Los restantes niños asisten en porciones relativamente similares a las restantes

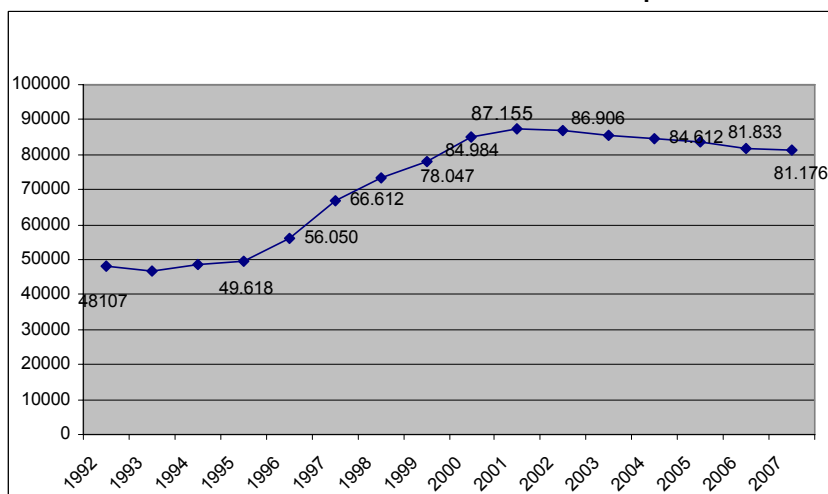
modalidades: 17% a colegios supervisados por el CEP (privados), 14% a CEI privados y 12% a Centros del Plan CAIF.

#### 4.1.1.1 La oferta de servicios de educación inicial pública (Administrados por CEP)

El gráfico 2 muestra que a partir de 1995 se registra un fuerte incremento en la matrícula la cual alcanza a 87.155 niños y niñas en el año 2001, (lo que representa un aumento del 75,6% con respecto a 1995). La causa de este incremento se encuentra en la reforma educativa de 1995, la cual promovió la construcción de Jardines de Infantes y Aulas dentro de otros instrumentos desplegados en este período que procuraron incrementar la equidad, eficiencia y calidad de la educación pública.

**Gráfico 2**

**Evolución de la matrícula en educación inicial pública**



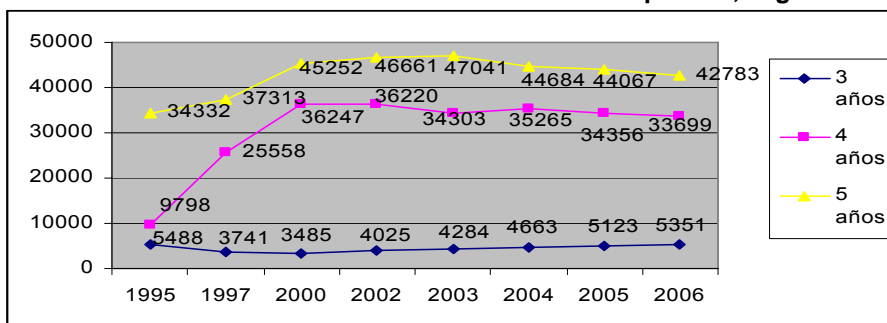
Fuente: Departamento de Estadística Educativa del Consejo de Educación Primaria  
 Nota (a) No incluye educación especial.

En este marco también se expande el gasto público destinado a la ANEP tanto en términos absolutos como en proporción del PBI. Entre 1995 y 2002, el porcentaje del PBI destinado a ANEP aumentó de 1,85% en 1995 a 2,75% en 2002. Asimismo en el mismo período el gasto real medido en dólares del año 2002 pasa de aproximadamente 221 millones a más de 325 millones de dólares.

El gráfico 3 muestra que el incremento se debe al aumento de los grupos de los niveles de 4 y 5 años, mientras que la oferta para el nivel de tres años se mantiene constante y en un nivel bajo.

**Gráfico 3**

### Evolución de la matrícula en la educación inicial pública, según nivel



Fuente: elaborado en base a datos de MECAEP, ANEP

Nota: Prácticamente el 100% de la matrícula de menores de 4 años en el sistema público corresponde al nivel 3.

A partir del 2002 se observa una leve reducción, la cual se debe mayormente al descenso de la matrícula de 5 años, y en menor medida al descenso de la matrícula de 4 años. Esta disminución se atribuye a fenómenos demográficos, especialmente la caída en el número de nacimientos registrada en el país a partir de 1998, lo cual implica una reducción de la cantidad de niños que llegan a las edades de ingreso a la educación inicial, reflejándose en la evolución de la matrícula.

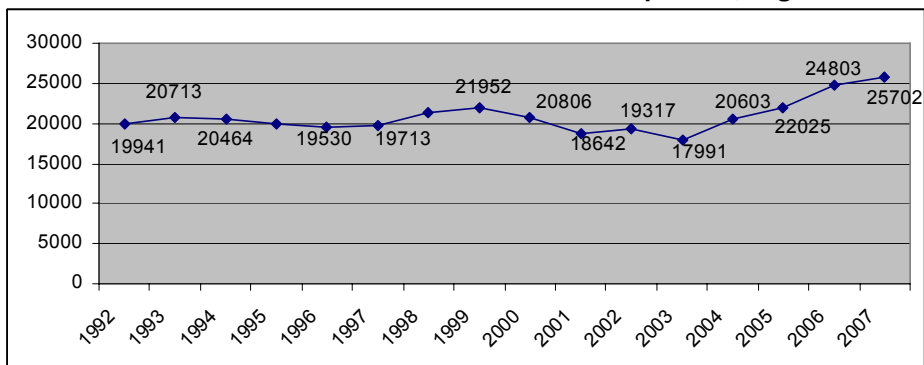
#### 4.1.1.2 La oferta de servicios de educación inicial privada (supervisados por CEP)

Nos referimos en esta apartado a la oferta privada de servicios de educación inicial compuesta por los establecimientos de educación primaria privados (colegios), que cuentan con clases jardineras o preescolar del propio establecimiento y jardines de infantes autónomos, aunque asociados a algún colegio que brinda educación primaria. Estas instituciones son supervisadas por el CEP.

En el siguiente gráfico se observa que la matrícula se ha mantenido casi con el mismo nivel en todo el período considerado. La excepción se da para los años 2001 a 2003 donde se evidencia una fuerte reducción, correspondiente al período de crisis económica sufrida por nuestro país. No obstante al final del período los valores se recuperan, mostrando el mayor guarismo el año 2007 con 25.702 inscripciones.

**Cuadro 4**

**Evolución de la matrícula en la educación inicial privada, según nivel**

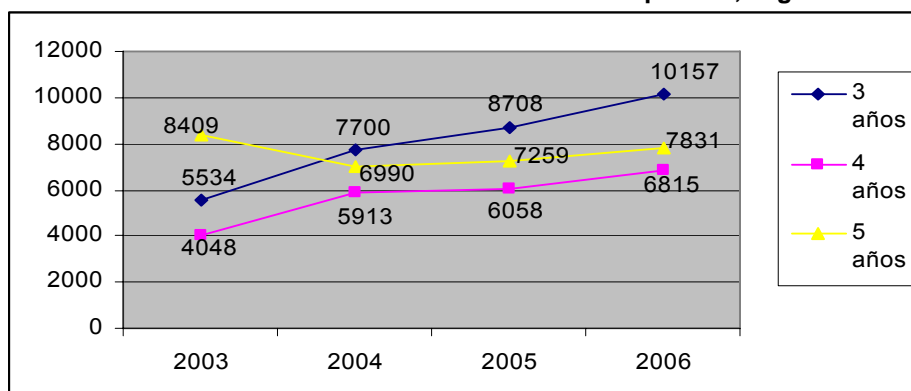


Fuente: Departamento de Estadística Educativa del Consejo de Educación Primaria  
 Nota (a): No incluye educación especial.

El siguiente gráfico muestra la evolución de la matrícula inicial privada para los distintos niveles. Para el final del período los niveles tres y cuatro registran incrementos (83,5% y 68,4% respectivamente con respecto al 2003), en cambio el nivel de 5 años decrece en casi -7%. Las causas de este descenso pueden ser las mismas que para la enseñanza pública (descenso en de la natalidad) o también un por un traslado hacia este sector.

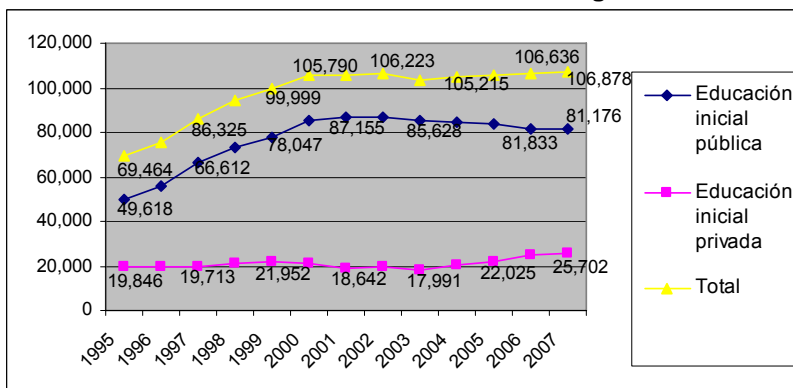
**Gráfico 5**

**Evolución de la matrícula en la educación inicial privada, según nivel**



Fuente: elaborado en base a datos de MECAEP, ANEP  
 Nota: Incluye nivel 2, 3 y a partir del 2004 a Nursery.

En el cuadro 6 se muestra la evolución y proporción de la enseñanza inicial pública y privada. Más allá de la dinámica de traspasos que puede existir entre sectores, la matrícula total de educación inicial ha continuado aumentando, aunque en forma leve en los últimos cuatro años que siguen a la caída registrada en 2003. El incremento se debe al aumento de matrícula en el sector privado (casi un 43% del año 2007 sobre el 2003), y para ambos tipos de administración el incremento se da en los niveles de 2, 3 y 4 años.

**Gráfico 6****Evolución de la matrícula de educación inicial según forma de administración**

Fuente: Departamento de Estadística Educativa del Consejo de Educación Primaria.

Nota (a): No incluye educación especial para ninguno de los subsistemas.

Cabe agregar que la oferta privada representa aproximadamente la cuarta parte de la pública para todo el período seleccionado (ver cuadro A4 de anexo), siendo el 24 % para el 2007.

#### **4.1.1.3 Los centros de educación inicial privados. (regulados por MEC)**

Las guarderías y jardines de infantes, como se expresó antes, son servicios privados que están regulados por el MEC a través de la Ley 16.802 de 1996. En el año 2007 se efectuó un censo nacional para conocer y delimitar el universo de Centros de Educación Infantil privados y contribuir al mejor diseño de las políticas públicas en este campo. Se puso énfasis en la naturaleza educativa de la tarea de estos centros, destacando que las llamadas “guarderías” no son tales, son Centros de Educación en la Primera Infancia. Más allá de que muchas veces prime la idea de que en esos centros sólo se cuidan niños. Los especialistas en primera infancia afirman que, incluso hasta en la hipótesis máxima de que sólo eso se haga, al cuidarlos también se los está educando. (extracto de Primer Censo Nacional de Centros de Educación Infantil Privados del Uruguay).

Las edades cubiertas por estos centros van desde el nacimiento a los 36 meses (“educación de la primera infancia”) y de 3 a 5 años de edad.

Los resultados del censo mencionado revelan que existen un total de 674 instituciones reguladas por el MEC, de las cuales 432 corresponden a centros privados, 213 pertenecen al Plan CAIF, 24 son centros públicos, y 15 pertenecen a centros del Proyecto Nuestros Niños. El cuadro siguiente muestra la cantidad de niños que concurren a estos centros por edades.

**Cuadro 2****Niños atendidos en instituciones de educación inicial reguladas por el MEC, según edades y zona geográfica. Año 2007**

Total	0 a 11 meses	1 año	2 años	3 años	4 años	5 años y más
total	1460	4951	11629	13825	4376	1175
CEI	664	2605	5737	6395	3131	1142

Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Educación y Cultura. Censo Nacional 2007 de Centros de Educación en la Primera Infancia.

Los niños y niñas que concurren a estos centros se concentran principalmente en las edades de 3 y 2 años. Por otra parte y según el censo de 2007 en estos Centros se llevan adelante procesos de escolarización que son equivalentes a los otros niveles educativos al menos en lo que refiere a la carga horaria. Más de ocho de cada diez niños asiste al menos 4 horas, tanto para las edades de menos de 3 años como para los de 3 y más edad, como lo muestra el cuadro que sigue.

**Cuadro 3****Cantidad de niños que asisten 4 o más horas diarias por tramo de edad. Año 2007**

	Menores de 3 años	De 3 años o más	Total niños y niñas
Cantidad de niños	7.318	9.003	16.321
% respecto al total	81,3	84,4	83,0

Fuente: en Primer Censo Nacional de Centros de Educación Infantil Privados.

Con respecto a la ubicación geográfica dentro de la capital, estos centros se concentran en zonas con bajos niveles de Necesidades Básicas Insatisfechas (ver mapa en anexo). En la imagen, se advierte cierta concentración en los barrios de la franja costera (tanto céntrica como hacia el este). En particular, es muy importante la cantidad de CEI ubicados en la zona céntrica, extendiéndose hacia el este y el norte de esta zona. Sobre los barrios menos céntricos la densidad es algo menor, con excepción de Carrasco y Cerro.

En lo que refiere a la naturaleza jurídica de los Centros, según informe del Censo, el 12% no tiene naturaleza jurídica alguna o, expresado de otra forma, no mantiene canales formales de vinculación con el Estado en materia económico-tributaria y jurídica. En casi la mitad de los casos el formato utilizado es el de empresas unipersonales, lo que denota baja complejidad a nivel institucional.

Las guarderías que funcionan bajo la órbita sindical o de algunas empresas y organismos del Estado ascendían a 19 en el año 2001 (Batthyány, K. 2004), mientras que en el año del censo ascienden a 7. Están ubicadas principalmente en la capital y en general pertenecen a empresas y organismos del sector público. El financiamiento de estas guarderías es de diverso origen. En general se financian con aportes del Estado y de los padres u ofrecen el servicio a niños ajenos a la institución para que contribuyan con su financiamiento. Las que pertenecen a sindicatos del sector privado (principalmente de funcionarios de la salud y bancarios) reciben aporte sindical que se complementa con el aporte de las empresas o de los padres. Con respecto a estas empresas es importante tener en cuenta que los horarios de atención se adecuan a los horarios de trabajo de las instituciones de referencia, por lo que significan una importante adaptación de estos servicios a las necesidades de las madres trabajadoras. (Salvador, S. 2007)

#### **4.1.1.4. Plan CAIF y proyecto Nuestros Niños**

Cabe hacer una mención especial a estos programas públicos a nivel nacional y departamental, de atención a la infancia carenciada. Seguidamente se transcribe un pasaje del Informe de difusión pública de resultados del año 2005 del Ministerio de Desarrollo Social, Programa Infancia, Adolescencia y Familia.

**“El Plan de Atención a la Infancia y la Familia (Plan CAIF)** comenzó a funcionar en el año 1988 a través de un convenio con UNICEF. Desde 1996 funciona en la órbita del Instituto de la Niñez y Adolescencia del Uruguay (INAU) y su dirección está a cargo de la Secretaría Ejecutiva, dentro de la cual se encuentra la División Plan CAIF de INAU, responsable de las acciones de supervisión y contralor del Plan.

El propósito del Plan CAIF es promover, desarrollar y coordinar acciones estatales y de la sociedad civil organizada en Asociaciones Civiles, al servicio de niños, niñas y sus familias, en procura de horizontes de equidad social superando condiciones de exclusión y marginación. A través de un convenio formal, que tiene un carácter jurídico y un marco legal específico, el Estado transfiere los recursos económicos y la Asociación Civil se responsabiliza de su administración y gestión. De forma tal que la comunidad se transforma en un actor responsable, participante en la organización, planificación y gestión de un Centro de Atención a la Infancia y la Familia (CAIF).

El Plan CAIF puede concebirse como una alianza entre diversas instituciones y entidades orientadas hacia la promoción de los niños y sus familias. Los recursos humanos y materiales, las estrategias de acción y las propias acciones de cada centro son fruto de la coordinación entre diversos actores, cada uno de los cuales asume funciones y responsabilidades específicas referidas a sus cometidos esenciales.

Intervienen en el Plan CAIF, por parte del Estado, instituciones públicas de nivel nacional y departamental. En el ámbito nacional: el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), el Instituto Nacional de Alimentación (INDA), el Ministerio de Salud Pública (MSP), la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y representantes del Congreso Nacional de Intendentes. En el ámbito departamental tienen participación la Intendencia Municipal y las representaciones departamentales de INAU, ANEP y MSP. La sociedad civil organizada está presente en el ámbito nacional a través de cinco delegados nacionales, electos por las Asociaciones Civiles integrantes del Plan. En el ámbito departamental, por la presencia de delegados de todas las Asociaciones Civiles radicadas en el Departamento.

El Plan CAIF surge como política social dirigida a la infancia temprana en situación de vulnerabilidad, bajo el supuesto de que la condición de pobreza concentra la masividad de los factores de riesgo, afectando el desarrollo integral de los niños y comprometiendo el despliegue de potencialidades futuras. El desarrollo infantil es un proceso continuo, multidimensional e integral, que involucra las dimensiones física, motora, cognoscitiva, social y emocional. Esto sugiere que las intervenciones dirigidas a niños en situación de vulnerabilidad social deben comenzar tempranamente. De ahí la necesidad de intervenir tempranamente con los propios

niños, con sus familias y con la comunidad en la que viven. En este marco el Plan se propone intervenir desde la concepción, y persistir en el tiempo para tener impacto sostenido en el desarrollo de los niños y niñas.”

Asimismo, partiendo de la base de que el papel de la familia es insustituible en la educación de los hijos, el Plan apunta al fortalecimiento de dicho rol a partir de los propios saberes de los adultos referentes, brindando conocimientos y oportunidades para reflexionar sobre creencias y actitudes, potenciando su propio desarrollo. De la misma manera, se trabaja en promoción de la salud, buscando el protagonismo de las personas en el mejoramiento de su calidad de vida, a la vez que favoreciendo el acceso a los servicios en el reconocimiento de la salud como derecho. Vinculado también con la mejora en la calidad de vida, se busca contribuir a la mejora de la situación alimentario-nutricional de las familias a través de la educación nutricional y del apoyo con recursos locales e institucionales, promoviendo prácticas alimentarias saludables. Desde la dimensión comunitaria, se busca promover, activar y fortalecer las redes familiares, barriales e institucionales, contribuyendo a mejorar las condiciones de vida de las familias, ampliando las oportunidades de participación en la definición de los programas y favoreciendo la capacidad de las personas y los grupos de organizarse en torno a metas colectivas.

En la actualidad el plan comprende dos Programas: de Estimulación Oportuna que va de 0 a 2 años, y el de Educación Inicial para niños de 2 y 3 años.

Por otra parte los centros urbanos que funcionaban en dos modalidades según la frecuencia predominante de actuación: diaria y semanal<sup>6</sup>, a partir de 2008 se convirtieron a la modalidad de atención diaria.

Para el 2008 existen 319 centros Caif, de los cuales más de 250 son asociaciones civiles, que atienden un total de 42.000 niños en todo el país.

En el plano departamental, la Intendencia Municipal de Montevideo desarrolla el **Programa Nuestros Niños**. Este programa comenzó a funcionar en 1990 mediante un convenio firmado por la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM) y UNICEF. A partir de 2001 pasó a estar bajo la órbita de la Secretaría de Infancia en la misma Intendencia. Sus objetivos generales son:

-Instrumentar un modelo de intervención socio-educativa tendente a atenuar los efectos psicosociales de la pobreza que afectan a la primera infancia y su contexto familiar.

-Crear Centros Comunitarios de Educación Infantil que brinden atención a los niños y niñas de entre 6 meses y 3 años con proyección hacia las familias y la comunidad.

---

<sup>6</sup> La modalidad semanal se implantó a partir de 2004



Los objetivos específicos:

- Brindar atención integral del niño a través de un seguimiento nutricional y sanitario, un programa pedagógico y de educación temprana.
- Apoyar a la familia y su entorno social.
- Promover la participación comunitaria mediante el apoyo a Comisiones Vecinales, tanto en la gestión como en la administración del Programa.

El Programa consiste en un modelo socio-educativo bajo una propuesta de atención integral a niños de 6 meses a 3 años de contexto crítico (o situación de vulnerabilidad). Con fuerte énfasis en la descentralización y en la participación ciudadana, se busca integrar a los propios ciudadanos del contexto crítico como actores participantes y no sólo como receptores de una política. Dentro del programa se busca también interiorizar a la población de la comunidad mediante talleres sobre temas tales como violencia familiar, maltrato infantil, salud. También se realizan campañas de difusión y sensibilización de los derechos del niño, y programas de apoyo a la reinserción escolar.

Existen actualmente 18 centros que funcionan 8 horas diarias brindando turnos de 8 horas continuas o dos turnos de 4 horas, o en algunos casos mixtos. Los datos de que disponemos corresponden al año 2000 con aproximadamente 1400 niños cubiertos.

#### **4.1.1.5 Cobertura de los servicios de educación inicial y guarderías.**

La población de 0 a 5 años de edad, de acuerdo a las estimaciones y proyecciones de la población de Uruguay del INE ha experimentado un importante descenso debido a la caída de la natalidad. Esto incluye la reducción de la fecundidad y la emigración producida luego de 2002 (cuadro A6 de anexo).

Como se vio más arriba la oferta y cobertura de los servicios para niños de 0 a 5 años se incrementa a lo largo de la década de los noventa especialmente para las edades de 4 y 5 años en el caso de los públicos y 3 y 4 años para los privados. La oferta para los más pequeños (de 0 a 2 años) proviene de algunos servicios públicos y privados (como el plan Caif o Proyecto Nuestros Niños), que están dirigidos a la población más carenciada. También existen servicios provistos por empresas u organismos del Estado y sindicatos. Estos dos últimos representan el 6,8% del total de los CEI relevados por el censo.

En el siguiente cuadro se muestra la cobertura de educación inicial por edades servida por instituciones públicas y privadas.

**Cuadro 4**

#### **Cobertura de los centros de educación inicial en porcentajes**

Edad	1990	1995	2000	2005	2007
0-2	7,1	s/d	s/d	s/d	s/d
3	35,8	36,4	33,6	42,6	49,4
4	52,2	52,7	73,7	79,6	78,9
5	77,8	80,6	90,8	96,3	94,7

Fuente: elaboración propia en base a microdatos de ECH, INE.

La cobertura para las edades de 4 y 5 años experimenta un incremento considerable entre los años 1990 y 2005. Si bien la oferta pública se expande como resultado de la reforma educativa que tiende a la universalización de la educación inicial, para el año 2007 los valores se reducen en un punto (78,9 % y 94,7 % respectivamente), debido posiblemente al cambio de base de la encuesta, la cual para dicho año pasó a relevar a las zonas rurales integrando así a todo el país.

Los niños y niñas de 3 años alcanzan casi una cobertura del 50 % para el final del período y entre todas las edades relevadas con datos (de 3 a 5 años), se llega a una cobertura del 40 % para 2007.

Para las edades restantes de 0 a 2 años recurrimos a la Encuesta Nacional de Gastos e Ingresos de los Hogares de los años 2005 y 2006, la cual registra la asistencia de niños y niñas a la educación formal, con información para todo el país. La cobertura de en estas edades corresponde al 8,1% lo que se acerca bastante a la información que brinda la Encuesta Continua de Hogares Amplia de 2006.

**Cuadro 5**

**Cobertura de los centros de enseñanza preescolar o jardín según la Encuesta de Gastos e Ingresos 2005-2006**

Edad	Porcentajes
0-2	8.1
3	40.4
4	66.3
5	91.1
Total	36.3

Fuente: elaboración propia en base a microdatos de EGIH 2005-06, INE

La información de la encuesta Nacional Ampliada de 2006, que en su relevamiento recoge las distintas modalidades de atención a la infancia, registra un 12,6 % de pequeños de 0 a 2 años que concurren a algún centro educativo.

Si tomamos en cuenta información de la Encuesta del Uso del Tiempo el tramo de 0 a 2 años de niños y niñas que asisten a establecimiento de cuidados infantil alcanzaría el 21%. La diferencia de los datos de esta fuente con los de la Encuesta Continua de Hogares podría deberse a los distintos tiempos de relevamientos. La información proveniente de la Encuesta del Uso del Tiempo es la última de que dispone y por lo pronto la cobertura de servicios par este tramo etario es francamente baja.

**Cuadro 6**

**Cobertura de asistencia a establecimientos de cuidado infantil, según edad de los niños.**

Edad de los niños	Asiste (%)	No asiste (%)
0 a 2 años	21	79
3 años	51	49
4 años	74	26
5 años	95	5

Fuente: elaborado en base al módulo de Uso del Tiempo y Trabajo no remunerado. ECH. INE, setiembre 2007. En "las bases invisibles del bienestar social"

A partir de los 3 años la cobertura aumenta a un menor de cada dos, tres menores de cada cuatro en los 4 años y es prácticamente universal a los 5 años.

Para todo el período analizado se puede observar que la cobertura aumenta en general y en especial el sector público y para los años niveles de 4 y 5 años tendiendo a la educación universal para estas edades, lo que se puede apreciar en el siguiente cuadro.

**Cuadro 7**  
**Porcentaje de asistentes a la Educación Inicial para niños de 3 a 5 años, por forma de administración (año seleccionados). País Urbano**

		1991	1995	1999	2003	2007
<b>3 años</b>	Publico	12.1	14.9	16.5	27.7	27.1
	privado	22.3	21.1	16.4	14.1	26.6
	No asiste	65.6	63.9	67.2	58.2	46.3
<b>4 años</b>	Publico	23.9	29.4	49.1	62.2	58.5
	privado	29	22.9	19.5	11.7	22.3
	No asiste	47.1	47.8	31.4	26.1	19.1
<b>5 años</b>	Publico	41.3	52.2	67.7	78.3	72.5
	privado	24	20.3	16.7	9.7	18.7
	Asiste a primaria	11.2	7.8	6.1	5.2	4.4
	No asiste	23.5	19.7	9.5	6.9	4.5

Fuente: Elaborado por la División de Investigación, Evaluación y Estadística de ANEP en base a la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística.

El cuadro siguiente muestra como evoluciona la cobertura de educación inicial según quintiles de ingresos per cápita de los hogares, para el período 1995 - 2005.

**Cuadro 8**  
**Evolución de la cobertura de los centros de educación inicial según quintil de ingresos per cápita del hogar.**

Edades	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5
<b>1995</b>					
3	18,12	39,57	46,56	70,71	78,13
4	32,21	56,11	69,63	90,35	87,50
5	70,55	85,28	90,00	96,74	94,12
3-5	40,67	60,82	68,69	85,90	86,70
<b>2000</b>					
3	16,91	41,54	55,16	69,95	89,19
4	63,58	78,10	90,63	90,28	100,00
5	86,06	94,76	96,52	98,51	100,00
3-5	55,85	71,94	82,78	86,55	96,65
<b>2005</b>					
3	30,09	45,89	65,37	72,45	84,39
4	70,41	90,13	88,10	93,76	96,21
5	95,29	96,17	98,72	98,23	100,00
3-5	65,68	75,60	85,92	89,14	93,22

Fuente: elaborado en base a microdatos de ECH, INE. Extracto de Soledad Salvador

A lo largo del período se ha ido reduciendo la brecha entre el primer y último quintil de ingresos por el incremento en la cobertura de los niños y niñas que pertenecen a hogares de bajos recursos. Estas diferencias entre primeros y últimos quintiles son más pronunciadas en las edades más bajas, donde existe mayor carencia de oferta pública.

Podemos ver en el cuadro siguiente como incide la asistencia de estos menores a centros educativos, en la tasa de actividad de las mujeres jefas o cónyuges de esos hogares.

**Cuadro 9**  
**Tasa de actividad de mujeres jefas o cónyuges según asistencia de menores en el hogar a centros educativos**

	Menores entre 0 a 3 años de edad			menores entre 4 y 5 años de edad		
	No asiste	asiste	total	No asiste	asiste	total
Tasa de actividad	57,9	78,0	62,9	46,8	66,9	64,2

Fuente: elaboración en base a Encuesta Continua de Hogares Ampliada – INE 2006 en Informe Temático. Perspectiva de Género.

Cuando los niños asisten a centros educativos en general la tasa de actividad de las mujeres cónyuges o jefas de esos hogares es 20 puntos porcentuales mayor de aquellas cuyos hijos no asisten. Esta diferencia se hace más importante cuando los pequeños tienen entre 0 y 3 años.

Como se dijo más arriba, teniendo en cuenta que la responsabilidad del cuidado infantil en el hogar básicamente recae sobre las mujeres de ese hogar (como lo demuestra el cuadro A5 de anexo), se puede observar que cuando los menores asisten a centros educativos el porcentaje de mujeres ocupadas es un 20% mayor para ambos tramos de edad de los menores (0 a 3 años y 4 a 5 años). Correlativamente, el porcentaje de inactivas es mayor cuando los niños y niñas no asisten a centros educativos. En cambio la condición de desocupada no varía mayormente frente a la asistencia de los pequeños del hogar a algún establecimiento educativo.

**Cuadro 10**  
**Condición de actividad de la mujer, jefa o cónyuge, según asistencia de menores a centros educativos. Año 2006 (porcentaje en columna)**

	Menores entre 0 a 3 años de edad			Menores entre 4 y 5 años de edad		
	no asiste	asiste	total	no asiste	asiste	total
Ocupada	47,0	67,8	52,2	36,3	56,3	53,6
Desocup 1ra. vez	0,9	1,8	1,1	0,7	0,7	0,7
Desocup. Prop.dicho	9,7	8,1	9,3	9,3	9,7	9,7
Seguro de paro	0,2	0,3	0,2	0,4	0,1	0,2
Inactivas	42,1	22,0	37,1	53,2	33,1	35,8
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: elaboración en base a ENHA – INE 2006 en Informe temático Perspectiva de Género.

5 de cada 10 mujeres con niños entre 4 y 5 años que no asisten a centros educativos son inactivas, en tanto que 3 de cada 10 mujeres son inactivas cuando los menores asisten a centros educativos.

Si consideramos la actividad laboral de las cónyuges en hogares biparentales con niños/as de 0 a 5 años, la distribución por quintil de ingreso es diferente según el estrato socioeconómico. En los hogares de mayores ingresos, la proporción de cónyuges que trabajan es muy elevada llegando a niveles cercanos al 90% en el quinto quintil. Mientras en los hogares de menores recursos, las cónyuges con niños y niñas de 0 a 5 son principalmente amas de casa. Para el año 2005 el primer quintil concentraba estas mujeres “inactivas” con casi el 50 % como se puede ver en el cuadro A 7 del anexo.

Los datos manejados muestran la importancia de la existencia o no de servicios educativos. Las dificultades para el cuidado de los niños más pequeños, está estrechamente relacionada con la posibilidad de trabajo de las madres con hijos. En ellas es mayor los porcentajes de inactividad o desempleo, condiciones que están estrechamente relacionadas con la pobreza y eventualmente con la exclusión. Así lo reconoce la siguiente transcripción: “La relación entre paro y pobreza debe apreciarse, pues, como la interacción de dos fenómenos dinámicos que para el individuo se desarrollan en el contexto de una familia”. “Si consideramos que en el ámbito del empleo se desarrollan buena parte de las conexiones sociales de una persona y que, en general, la participación continuada en el mercado de trabajo permite tener un abanico más amplio de oportunidades sociales, el desempleo estará conectado con la exclusión cuando se cumplan dos condiciones: que se prolongue en el tiempo” ...”que aún no prologándose en el tiempo el individuo sufra tantos períodos de desempleo que le impidan desarrollar una verdadera carrera laboral” (en Temas de estudio : Pobreza, mercado de trabajo y lucha contra la pobreza).

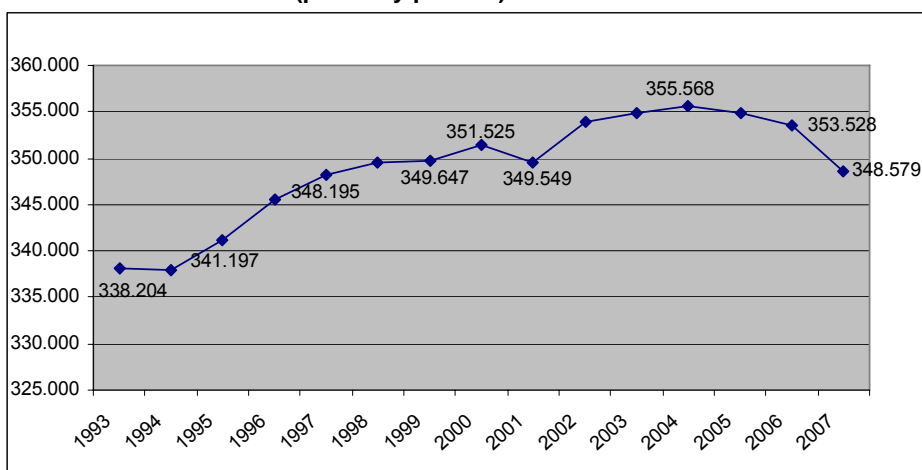
#### **4.2. La educación primaria**

La enseñanza Primaria en el Uruguay se dirige a la población de 6 a 11 años de edad (eventualmente por repetición llega a los 14 años de edad), en dos modalidades: educación común y especial (dirigida a niños con capacidades diferentes). La enseñanza del sector público es de carácter gratuito y obligatorio.

Según el gráfico 7 la matrícula de la educación común pública y privada ha oscilado en los 340 mil y 355 mil alumnos presentando una franca expansión a partir de 1994 y manteniéndose luego en niveles de cobertura casi universal sin presentar cambios importantes.

**Gráfico 7**

**Evolución de la matrícula en educación primaria común (pública y privada) 1995 – 2007**



Fuente: Departamento de estadística educativa del Consejo de Educación primaria

**4.2.1 La oferta pública de la educación primaria**

En Uruguay existe una primacía del sistema público en la etapa escolar. El promedio de educación pública para el período seleccionado es de casi el 87 %, como lo muestra el siguiente cuadro.

**Cuadro 11**

**Evolución de la matrícula de educación primaria según tipo de administración (2000 – 2007)\***

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Ed. pública	301,182	304,452	307,756	311,141	311,350	309,286	306,030	300,143
Ed. privada	50,343	45,097	46,070	43,702	44,218	45,491	47,498	48,436
Ed.pub./Total (%)	85.7	87.1	87.0	87.7	87.6	87.2	86.6	86.1

Fuente: Departamento de Estadística Educativa del Consejo de Educación Primaria.

Nota: No incluye educación especial.

La matrícula de educación primaria pública ha disminuido de forma consecutiva desde 2004. En el año 2007 se registró un descenso de 11.207 niños con respecto a 2004. Se revierte así la tendencia de crecimiento sostenido que se observaba entre 1995 y 2003 dando lugar a un fenómeno de estancamiento.

En el decrecimiento actual de la matrícula intervienen tanto la evolución de la educación inicial como de la educación común. Según las proyecciones demográficas para la población en edad escolar, es muy probable que la matrícula de educación primaria continúe disminuyendo dado el acentuado descenso que ha sufrido la natalidad. Las estimaciones sugieren que entre 2005 y 2010, la población en edad escolar (4 a 11 años), se reducirá en 30.000 niños, situación que ya están

incidiendo en las bajas de matrícula sufridas en el sistema primario, según el Observatorio de la ANEP.

Si bien los niveles de cobertura son prácticamente universales, aún se observa un 1,4% de niños y niñas que no asisten correspondiendo este porcentaje a contextos socioeconómicos desfavorables (ANEP, 2005).

Pero además, se debe hacer mención a las tasas de asistencia. Tanto en la educación primaria como para la educación inicial existen marcadas diferencias en las tasas de asistencia a la educación inicial en función de los niveles de pobreza de los hogares, encontrándose fuertes inequidades. En la enseñanza primaria el mayor nivel de ausentismo se produce en las zonas más críticas, tornándose en ausentismo grave y abandono intermitente con previsibles consecuencias en cuanto a repetición<sup>7</sup>. A ello se le añade otros impactos: aumento de la extraedad, deserción temprana en el primer ciclo de la educación media, y mayores costos para el subsistema.

Debido al incremento en los niveles de pobreza infantil de la última década, (se debe tener en cuenta que la mitad de los niños que concurren a la escuela pública provienen de hogares con alguna necesidad básica insatisfecha), la ANEP dentro de un plan de reforma para cada ciclo (educación inicial, primaria, secundaria, formación técnico profesional y formación docente), procura cumplir con los objetivos de mayor equidad, calidad, dignificación de la función docente y mejora en la gestión institucional.

Con respecto a la educación primaria y a los aspectos orientados a incrementar la equidad y calidad de la educación pública esta reforma hizo hincapié en tres aspectos: la valorización de la educación como política social, la integración coordinada de otros sectores sociales (alimentación y salud), en la acción educativa y la extensión de los tiempos escolares como forma de considerar las desigualdades en los ritmos de aprendizaje.

Dentro de estas acciones se encuentran:

- el Programa “Todos los niños pueden aprender” consistente en el desarrollo de un conjunto de acciones sociales integrales (alimentación, salud, etc.) y coordinadas que faciliten el acceso y las condiciones de permanencia de los niños en la escuela, complementando a las familias en las funciones de crianza y socialización.
- El programa de Alimentación Escolar (PAE), consistente en la aplicación del régimen de almuerzo por bandejas con alto contenido nutricional en 119 escuelas de zonas con altas carencias sociales.
- Educación rural. Actualmente la participación de la población rural en la población es menor al 10%. Se ha aplicado el programa “Omnibuses

---

<sup>7</sup> En las 201 escuelas ubicadas en las 100 zonas urbanas más críticas el ausentismo promedio anual de los niños asciende a 22 jornadas lectivas sobre un total de 176 previstas. El ausentismo grave (más de 40 faltas anuales) y el abandono intermitente (menos de 70 asistencias) alcanza a uno de cada ocho niños y niñas.

escolares” para trasladar a los niños de escuelas con muy bajas matrículas a otra con mayor matriculación. También se abrió la posibilidad de cursar grados séptimo, octavo y noveno en las escuelas rurales distantes de centros poblados.

- Escuelas de requerimiento prioritario y Escuelas de Contexto Sociocultural Crítico. Desde mediados de los noventa se procura atender a las desigualdades de origen de los alumnos que concurren al nivel a través de la definición de escuelas primero, de Requerimiento Prioritario (durante la década de los 90) y posteriormente de Contexto Sociocultural Crítico. Teniendo en cuenta que la mitad de los niños que concurren a la escuela pública provienen de hogares con alguna necesidad básica insatisfecha, estos programas han procurado en todos los casos combinar distintas estrategias de asistencialismo básico focalizado. (Cuadernos de la ENIA)<sup>8</sup>.
- Las Escuelas de Tiempo Completo. Tienen el objetivo de que los niños y niñas provenientes de estratos socioeconómicos y culturales más críticos adquieran un conjunto de conocimientos y herramientas que no sean inferiores a los de los niños de las escuelas públicas provenientes de mejores contextos sociales.

Las ETC innovan en cinco aspectos: 1) gestión escolar, 2) propuesta pedagógica y didáctica, 3) administración del tiempo con actividades múltiples, 4) atención integral que incluye alimentación, salud, atención social, higiene, 5) acercamiento a la familia.

Cabe detenernos en esta modalidad debido no solamente por lo que significa en cuanto a brindar igualdad de oportunidades a niños y niñas de contexto socio cultural crítico sino que también brinda una mayor oportunidad de poder ingresar al mercado laboral a quien está a su cargo.

Esta modalidad ha permitido mejorar niveles de asistencia, repetición y aprendizaje siendo el diseño escolar que más claramente minimiza el impacto del origen sociocultural del alumnado. Atienden diariamente a niños y niñas desde los 4 años de edad, 7 horas y media diarias, 37 horas y media semanales.

Entre 1992 y 2004 se produce una progresiva expansión de este modelo a un mayor número de escuelas, llegando en 2007 a abarcar unas 111 escuelas urbanas (algo más del 10% del total) y una matrícula de más de casi 22 mil alumnos/as (más del 7 % de la matrícula global del nivel) (cuadros 12 y gráfico 8).

---

<sup>8</sup> La ENIA es una iniciativa desgobierno nacional a través del Comité de Coordinación Estratégica de Infancia y Adolescencia, integrado por todos los organismos del poder ejecutivo y entes autónomos y servicios descentralizados que entienden en materia de políticas orientadas al sector. Pretende arribar a la formulación de lineamientos estratégicos que contribuyan a acometer los principales retos que el país enfrenta en materia de infancia y adolescencia.

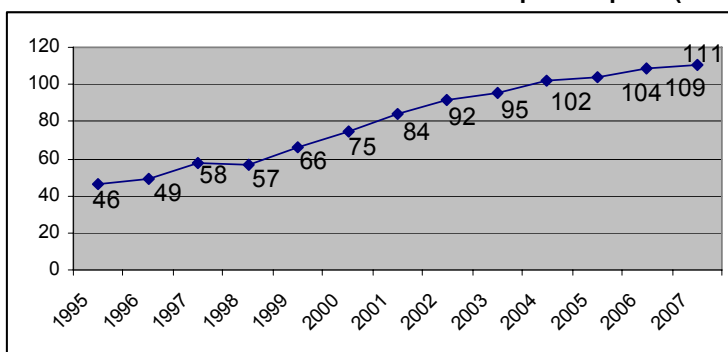


**Cuadro 12**  
**Evolución de la matrícula escolar y en escuelas de Tiempo Completo 1995 - 2007**

Año	total	Tiempo Completo	% T.C.
1995	286.528	6.191	2,2
1996	291.860	7.201	2,5
1997	295.011	8.518	2,9
1998	295.971	8.312	2,8
1999	297.630	10.245	3,4
2000	301.182	12.736	4,2
2001	302.379	15.577	5,2
2002	306.589	17.589	5,7
2003	309.879	18.494	6,0
2004	309.920	20.326	6,6
2005	308.157	20.844	6,8
2006	304.940	21.994	7,2
2007	299.132	21.834	7,3

Fuente: DEE del CEP en Cuadernos de Enia Políticas educativas

**Cuadro 8**  
**Evolución de la cantidad de escuelas de Tiempo Completo (1995 – 2007)**



Fuente: DEE del CEP en Cuadernos de ENIA Políticas educativas

Con respecto al conjunto de escuelas comunes, de contexto sociocultural crítico y de tiempo completo y rurales, para el año 2006 el 55 % de las escuelas comunes son Rurales (cuadro 13) y atienden casi a un 7% de los alumnos (cuadro 14). Entre las escuelas urbanas, el 20% son de CSCC y casi el 12% son escuelas de TC (cuadro 13).

**Cuadro 13**  
**Cantidad de escuelas de educación primaria pública común por categoría.**  
**Año 2006**

	Total	Urbana			Rural
		Total	Común	TC	
Total	2.067	921	627	109	1.140
Montevideo	253	253	161	25	---
Interior	1.814	668	466	84	1.140

Fuente: Departamento de Estadística Educativa (DEE) del Consejo de Educación Primaria (CEP).

Las dos terceras partes de la matrícula de las escuelas urbanas se ubican en el Interior del país, como lo indica el cuadro 13.

**Cuadro 14**

**Alumnos matriculados de educación primaria pública común por categoría.**

**Año 2006**

	<b>Total</b>	<b>Urbana</b>	<b>Rural</b>
<b>Total</b>	306.030	285.826	20.204
Montevideo	94.215	94.215	---
Interior	211.815	191.611	20.204

Fuente: Departamento de Estadística Educativa (DEE) del Consejo de Educación Primaria (CEP).

También a partir de 2005 surge el Programa de Maestros Comunitarios (PMC), en la órbita pública (Consejo de Educación Primaria y Ministerio de Desarrollo Social) y se articula con distintas organizaciones de la sociedad civil y el apoyo de otras instituciones como UNICEF. El programa busca mejorar la interrelación entre la escuela y la comunidad e incrementar el tiempo pedagógico a través del apoyo específico a los niños con bajo rendimiento escolar, problemas de asistencia o desertores en escuelas ubicadas en zonas carenciadas del país. El programa se ha extendido a 330 escuelas urbanas, lo que significa más de la mitad del total con una cobertura de 18 mil niños en el año 2007. (Cuadernos de ENIA, Políticas Educativas).

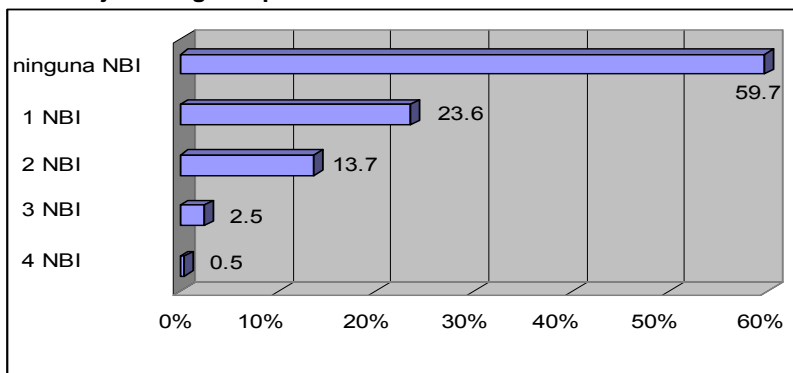
A los efectos de conocer la dimensión socioeconómica de las familias a las que pertenecen los niños y niñas que asisten a la educación pública de primaria, recurrimos al gráfico 8 el cual distribuye a los hogares según la cantidad de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).

Para medir y describir la pobreza en América Latina existen dos métodos principales: uno de ellos es el criterio de la línea de pobreza y el otro es el de las necesidades básicas insatisfechas.

El criterio de la línea de pobreza establece los ingresos mínimos necesarios para satisfacer las necesidades básicas de la persona. Para ello se define una “canasta de subsistencia”, alimentaria o nutricional a partir de las necesidades y los hábitos de consumos de los hogares. El costo de esta canasta define la línea de indigencia o pobreza extrema, el cual multiplicado por un factor que relaciona el gasto en alimentos con el gasto total de los hogares, da como resultado la línea de pobreza.

El criterio o método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI), considera el acceso que las personas tienen a un conjunto de bienes y servicios, considerados necesidades básicas. Mientras que el criterio de las necesidades básicas da cuenta principalmente de insuficiencias estructurales, el de la línea de pobreza puede ser muy sensible a coyunturas tales como alzas bruscas de los precios de los alimentos de la canasta básica, con el resultado de variaciones significativas en el porcentaje de pobres en cortos períodos de tiempo.

**Gráfico 8**  
**Porcentaje de hogares por cantidad de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)**



Fuente: Gerencia de Investigación y Evaluación de CODICEN.

Como se puede observar en el gráfico 8, el 40% de los niños atendidos por las escuelas públicas urbanas de educación común viven en hogares pobres, es decir, que tienen al menos una Necesidad Básica insatisfecha en el hogar. De ellos, casi la mitad (casi el 17%), presenta insatisfacción en dos o más de las dimensiones consideradas por el índice de NBI.

#### 4.2.2 La oferta privada de la educación primaria

Como se mostró en el cuadro 11, la matrícula privada representa aproximadamente el 13 % del total de los niños de primaria. Según se puede observar en el cuadro 15, se concentra en Montevideo con el 61 %, a diferencia de la educación pública que para el año 2006 la capital concentraba el 67% de alumnos.

**Cuadro 15**  
**Alumnos matriculados en educación primaria privada común. Año 2007**

	Numero		Numero	
	de alumnos	porcentaje	de colegios	porcentaje
<b>Total</b>	<b>48.436</b>	<b>100,0</b>	<b>331</b>	<b>100,0</b>
Montevideo	29.614	61.1	164	49.5
Interior	18.822	38.9	167	50.5

Fuente: Departamento de Estadística Educativa (DEE) del Consejo de Educación Primaria (CEP).

En cambio la cantidad de colegios privados se reparten por igual entre la capital y el interior del país. Esto implica que la relación del número de alumnos por establecimiento es más del doble en la escuela pública que en los colegios privados.

**Cuadro 16****Alumnos matriculados en educación primaria privada común.**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Total</b>	<b>45.097</b>	<b>46.070</b>	<b>43.702</b>	<b>44.218</b>	<b>45.491</b>	<b>47.498</b>	<b>48436</b>
Mdeo.	31.368	30.354	28.325	28.322	28.538	29.244	29.614
Interior	13.729	15.716	15.377	15.896	16.953	18.254	18.822

Fuente: Departamento de Estadística Educativa (DEE) del Consejo de Educación Primaria (CEP).

La matrícula ha evolucionado con una tendencia descendente si observamos el período 1992 a 2007 en el cuadro A9 del anexo. En el período que muestra el cuadro 16 (2001 a 2007), la matrícula sufre una importante contracción debido a la crisis económica ocurrida en 2002. En el año 2003 la matrícula se reduce un 5% que equivale a 2.400 alumnos, siendo la caída más importante para Montevideo (-6,7%).

Para acercarnos a conocer el nivel socioeconómico de los hogares de estos niños, recurrimos al cuadro 17 donde se observa que la enseñanza privada brinda amplia cobertura al quintil más alto de ingresos y representa el 45% del cuarto quintil. Para el período observado la enseñanza pública y privada se encuentra polarizada entre los primeros y últimos quintiles de ingresos decreciendo en los dos primeros quintiles e incrementándose en los dos últimos.

**Cuadro 17****Porcentaje de niños y niñas que asisten al sector privado por quintiles de ingresos.**

	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Total
1990	5,6	13,1	21,9	38,9	61,2	17,9
1995	2,6	10,6	26,7	38,8	68,0	16,5
2000	1,0	7,0	21,8	45,2	73,3	13,0
2005	1,8	8,8	24,6	44,7	78,1	13,4

Fuente: elaboración en base a los microdatos del INE en Uruguay: Servicios de Cuidado y División de Responsabilidades de Cuidado dentro del Hogar.

**4.2.3. Extensión de la jornada escolar**

En los servicios privados de enseñanza primaria así como en los públicos se atiende a los niños y niñas en modalidad de cuatro horas y en modalidad de horarios extendidos.

Como se dijo antes, se debe tener en cuenta la importancia de la modalidad de estos servicios en cuanto a carga horaria, por varias razones. En cuanto a la calidad de la enseñanza ya que el número de horas que los niños pasan en la escuela es un indicador importante de la calidad de la enseñanza que reciben, pero además los horarios diferenciales entre el sector público y privado puede convertirse en un factor que favorece el mantenimiento de las brechas de rendimiento entre niños y niñas que, debido a la capacidad económica de sus hogares, asisten a escuelas de uno u otro sector. Por otra parte existe otra razón de equidad de género: estos servicios hacen posible la disponibilidad de tiempo para quién está a cargo del menor, a los efectos de poder optar por buscar trabajo remunerado.

La información de la Encuesta Ampliada de 2006, revela que el 12.3% de los niños uruguayos de 6 a 11 años que asistían a primaria lo hacían en escuelas de horario extendido. Dentro del sector público sólo el 8% asistía bajo esta modalidad mientras que el 41% de los alumnos/as de la enseñanza privada asistían en horarios extendidos (Kaztman, R.; 2007).

Como vimos antes la enseñanza pública de horario extendido tiende a focalizarse en los contextos socio-culturales más vulnerables (escuelas de Tiempo Completo y Escuelas de Contexto Sociocultural Crítico), por lo que la opción para el resto de la población en esta modalidad, estará condicionada por la capacidad económica de cada hogar la que debe optar exclusivamente por la oferta privada cuya calidad del servicio está estrechamente relacionada al costo del mismo.

#### 4.2.4. Educación especial

Hasta ahora la información que se ha manejado se ha referido a la educación denominada “común” tanto pública como privada. No están incluidos los servicios educativos dirigidos a niños y niñas con capacidades diferentes.

Entre las edades de 0 a 5 años la población discapacitada de todo el país para el año 2006, representaba el 2,4% de los cuales las tres cuartas partes concurrían a un establecimiento educativo (cuadro A10 de anexo).

La educación especial para niños y niñas con capacidades diferentes se imparte desde el nivel de primaria en la órbita pública. Con respecto a las edades correspondientes a este nivel (6 a 11 años) para el año 2007 y teniendo en cuenta que la cobertura es prácticamente universal, el 3,3 % de total de niños y niñas asisten a establecimiento de educación especial. Esta modalidad representa el 8 % en los colegios privados y el 2,6 % en las escuelas públicas como se puede observar en el cuadro 18.

**Cuadro 18**  
**Matrícula de alumnos en educación primaria y especial por tipo de administración.**  
**Año 2007**

	Educación común	Educación especial	% alumnos en educación especial
<b>Ed. Privada</b>	48.436	4.161	7,9
	Educación común	Educación especial	
<b>Ed. Pública</b>	300.143	7.913	2,6
<b>Total</b>	348.579	12.074	3,3

Fuente: elaboración propia en base a Estadístico Anual a diciembre 2007. CEP - DEE

Con respecto a la cantidad de establecimientos para educación especial, el 17 % son colegios privados mientras que el 3,8 % corresponde a establecimientos de educación pública (cuadro 19).

**Cuadro 19****Establecimientos de educación primaria común y especial por tipo de administración. Año 2007**

	Educación común	Educación especial	% alumnos en educación especial
<b>Ed. Privada</b>	331	68	17,0
	Educación común	Educación especial	
<b>Ed. pública</b>	2064	82	3,8

Fuente: elaboración propia en base a Estadístico Anual a diciembre 2007. CEP - DEE

La evolución de la matrícula de educación especial en el sector privado se ha duplicado en el período 2000 – 2007, mientras que la matrícula pública se mantiene estable e incluso con una tendencia a descenso, como se observa en el cuadro 11 del anexo.

Esta oferta diferenciada de los servicios educativos para personas con discapacidad, puede considerarse una fuente de segregación y exclusión. Desde el año 2000 se promueve la atención dentro del sistema regular a aquellos niños con posibilidades de desarrollar la currícula “común”.

Se ha podido recoger algunos testimonios documentados en página web, del equipo docente de una escuela especial de Montevideo del Consejo de Educación Primaria que se transcriben a continuación:

“Apostamos a la sensibilidad de los maestros de Educación Común en recibir a niños con necesidades educativas especiales en esta área. La escuela común provee olores, colores, sonidos, vivencias, movimientos (aunque sea de otros) que no se experimentan en espacios segregados...”<sup>9</sup>

Existen también algunos colegios privados que integran a niños con capacidades diferentes en aulas comunes. La siguiente transcripción corresponde a un colegio privado de Montevideo que introdujo esta modalidad a partir del año 1995.<sup>10</sup>

“En principio nos habíamos propuesto atender únicamente niños con discapacidades motrices y/o intelectuales leves, pero la realidad se nos impuso como más apremiante y también incluimos niños con otras problemáticas con los cuales obtuvimos muy buenos resultados... No podemos atender adecuadamente a cualquier niño, porque no cubrimos todas las posibles necesidades especiales. Nos hemos vuelto más selectivos pero más efectivos...”

Hemos trabajado y evaluado en equipo dentro del colegio, los técnicos que los atienden afuera y con los padres. Concluimos que ha sido una experiencia positiva para todos. En primer lugar para los niños con capacidades diferentes, por tener la posibilidad de concurrir a un colegio común y a la vez ser atendidos en muchas de sus dificultades individuales a través de vínculos técnica y humanamente

<sup>9</sup> Testimonio del personal de la Escuela Especial N° 200 “Dr. Ricardo Caritat” de Montevideo.

<sup>10</sup> Pagina web [http://www.pallotti.edu.uy/experiencia\\_de\\_integracion\\_nivel\\_uno.html](http://www.pallotti.edu.uy/experiencia_de_integracion_nivel_uno.html)

adecuados...Un alto porcentaje avanzó en el aprendizaje; todos avanzaron en su socialización dentro y fuera del colegio.

En segundo lugar, los niños de las clases comunes han aprendido a convivir con la diferencia y a interactuar con ellos en cooperación pero con naturalidad. Han aprendido que son, en muchos casos, más las cosas que tienen en común que las diferencias.”

### **4.3 La educación media**

La educación media está compuesta por:

Ciclo Básico: atiende a la población estudiantil egresada del ciclo de primaria, es común a todas las orientaciones y es de carácter obligatorio.

Segundo ciclo que comprende:

- Bachillerato Diversificado y Educación Técnica. El primer grado se divide en tres áreas básicas.
- Educación Técnica. Tiene distintas modalidades que se extienden de 1 a 7 años.
- Educación Técnico Profesional. A través de sus cursos más avanzados habilita el ingreso a estudios Universitarios y de Formación Docente.

La población de esta etapa del ciclo la constituyen los niños y adolescentes de 12 a 17 años, no obstante pueden haberse incorporado a la educación media niños/as de 11 años y por otra parte, jóvenes de 18 años y más, también pueden estar asistiendo a este nivel de educación.

La ANEP ha realizado un análisis detallado de la situación de la educación media en el país en un documento (Panorama de la educación 1992 – 2004 ANEP, 2005) en donde señala el importante bloqueo al desarrollo de los recursos humanos nacionales provenientes de las etapas finales de la educación media, lo cual se refleja en los niveles medios de calificación de la población económicamente activa en comparación con otros países de la región

La evolución de jóvenes matriculados a lo largo del período 1995 y 2007, parte de casi 263 mil alumnos, tiene un punto máximo en el año 2003 con algo más de 347 mil jóvenes y luego desciende a 326.765 al final del período según muestra el gráfico A10 del anexo estadístico.

La expansión de la educación media registrada durante estos años respondió tanto al crecimiento de la educación secundaria correspondiente a bachillerato como al incremento de la demanda por formación técnico-profesional. Esta fase de expansión responde a varias causas. Por un lado la evidencia indica que la demanda por educación en este nivel se comporta en forma contracíclica en relación a las coyunturas de crisis y crecimiento económico. Los períodos de retraimiento del empleo afectan las ecuaciones costo-beneficio de las familias e

impactan en que una parte de los jóvenes, que eventualmente buscaría empleo en otras circunstancias, se vuelque o permanezca en el sistema educativo ante las bajas expectativas de inserción ocupacional. (Políticas de Educación en Cuadernos de la ENIA).

Por otro lado la política educativa apuntó durante el período 2000-2004 a la transformación del bachillerato, se ajustaron programas y especialmente a partir de 2005 se apuntó a la participación de los colectivos profesionales y en general a la ciudadanía. Se realizaron nuevas propuestas en el plano pedagógico, se impulsó la participación de los estudiantes en los centros educativos. Se impulsaron líneas de acción de carácter focalizado como el Programa de Aulas Comunitarias (PAC)<sup>11</sup>. Más recientemente se ha ampliado las ofertas de educación media superior (Bachilleratos Tecnológicos y Formación Profesional Superior), potenciando su articulación con los cambios acaecidos en el mundo productivo.

#### 4.3.1 Cobertura de los servicios educativos de educación media

Para el año 2006 el 85,1% de los jóvenes de entre 12 y 17 años asisten a establecimientos educativos con variaciones según área geográfica. Las zonas rurales son las que observan las tasas más altas de inasistencia (27,6%) mientras que Montevideo y área Metropolitana muestra una tasa de inasistencia de 12,9% (cuadro 20).

**Cuadro 20**  
**Población de 12 a 17 años de edad por asistencia según regiones. Uruguay 2006.**

	Regiones				Total
	Montevideo y área Metropolitana	Interior 5.000 y más hab.	Interior menor de 5.000 hab.	Rural	
Asiste	87,1	85,5	80,8	72,4	85,1
No asiste	12,9	14,5	19,2	27,6	14,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: en Informe Temático Situación de la Educación en Uruguay INE

De la población que no asiste a un establecimiento de enseñanza (que es casi el 15 %), en el siguiente cuadro se puede observar cuál es su situación laboral y su condición de pobre y no pobre.

<sup>11</sup> En modalidad de co-ejecución con el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y en convenio con los Programas de INFAMILIA, el Instituto Nacional de Alimentación (INDA) y diversas organizaciones de la sociedad civil. La experiencia apunta a la reinserción en el Ciclo Básico de jóvenes desertores del sistema educativo formal.



**Cuadro 21****Porcentaje de población de 14 a 17 años que no asiste a establecimientos educativos según situación de pobreza y condición de actividad. Uruguay 2006.**

Situación laboral	pobre	No pobre	Total no asistentes
Trabaja	16,8	11,1	27,9
Busca trabajo	12,6	4,4	17,0
Inactivo	36,7	18,4	55,1
Total	66,1	33,9	100,0

Fuente: Situación de la Educación en Uruguay Informe Temático INE

Con respecto a la relación de la asistencia a la enseñanza media con el mercado laboral, mencionada antes, la misma queda desdibujada al encontrar que dentro de quienes no estudian el 55,1% son inactivos. Los ocupados son casi el 28 % y quienes buscan trabajo el 17 %. Dentro de los inactivos, los pobres son mayoría (36,7%).

Si observamos la evolución de la enseñanza pública y privada en el período de 1995 a 2007 (cuadro A12 de anexo), se puede apreciar que los colegios privados incorporan alrededor del 15% de la población de 12 a 17 años lo que significa que la enseñanza privada tiene una mayor presencia en la educación media que en la educación primaria (que como ya vimos, representaba el 13,1%).

Sin embargo al observar la distribución de colegios públicos y privados por regiones para el año 2006 (cuadro 22), se observa que la enseñanza privada es diez puntos mayor en el área metropolitana (25,0%). En cambio, y en forma similar a lo que sucede en los servicios de educación primaria, cuando miramos al interior del país, la importancia de lo privado se reduce cualquiera sea el tamaño de las localidades. En el mismo cuadro también se puede apreciar el peso de la enseñanza con doble horario según tipo de administración y centro educativo.

**Cuadro 22**  
**Porcentaje de población de 12 a 17 años por forma de administración del establecimiento al que asiste según tipo de centro educativo y área geográfica. Uruguay 2006**

Regiones	Tipo de centro educativo	Forma de Administración		Total
		Pública	privada	
Total país	Liceo común	87,4	12,6	100,0
	Liceo doble horario (más de 6 hs.)	18,8	81,2	100,0
	Escuela Técnica	97,3	2,7	100,0
	Total	84,9	15,1	100,0
Montevideo y área metropolitana	Liceo común	79,3	20,7	100,0
	Liceo doble horario (más de 6 hs.)	13,0	87,0	100,0
	Escuela Técnica	95,3	4,7	100,0
	Total	75,0	25,0	100,0
Resto interior 5.000 y más hab.	Liceo común	93,9	6,1	100,0
	Liceo doble horario (más de 6 hs.)	33,5	66,5	100,0
	Escuela Técnica	99,6	0,4	100,0
	Total	93,6	6,4	100,0
Resto interior menor de 5.000 hab.	Liceo común	97,1	2,9	100,0
	Liceo doble horario (más de 6 hs.)	89,0	11,0	100,0
	Escuela Técnica	98,5	1,5	100,0
	Total	97,0	3,0	100,0
Rural	Liceo común	95,9	4,1	100,0
	Liceo doble horario (más de 6 hs.)	71,9	28,1	100,0
	Escuela Técnica	96,8	3,2	100,0
	Total	95,4	4,6	100,0

Fuente: Situación de la Educación en Uruguay Informe Temático INE

Con respecto a los establecimientos que ofrecen doble horario, a nivel nacional, más del 80% de los alumnos que asisten a colegios privados lo hacen en horarios extendidos en todo el país. Pero esto se cumple para Montevideo área metropolitana y el interior del país con más de 5.000 habitantes, en las localidades de menos de 5.000 habitantes y en áreas rurales el horario extendido tiene mayor peso en la órbita pública.

Debido a la baja asistencia de los adolescentes a la educación media<sup>12</sup>, (y especialmente aquellos provenientes de hogares en situación de pobreza como vimos en el cuadro 21) se implementa el Programa de Aulas Comunitarias (PAC). Se trata de un emprendimiento conjunto la ANEP/CES, el INJU y el Programa Infamilia del MIDES. Se trata de espacios “puente” con los liceos de referencia. Cuentan con distintas modalidades de intervención, todas tendientes a la reinserción de los jóvenes que han quedado fuera del sistema educativo formal, gestionadas por organizaciones de la sociedad civil y con horas docentes del Consejo de Educación Secundaria.

## 5. Conclusiones

Se puede decir que la política más notoria con respecto a la inserción laboral femenina, fue la universalización de los servicios educativos para niños y niñas de 4 y 5 años. Lo cual repercutió en los servicios del Plan CAIF permitiendo que estos se

<sup>12</sup> Uno de cada 3 adolescentes de entre 13 y 19 años del sector más pobre de la población no registra vinculación al sistema educativo según “Gaceta ANEP, Indicadores económicos, sociales y educativos”.

expandieran a las edades más bajas. A pesar que la cobertura de las edades de 0 a 5 años se ha venido incrementando a lo largo del período considerado, todavía los servicios para menores de 3 años son aún reducidos. Para el año 2007, la cobertura de niños y niñas de 3 años era del 51% mientras que la cobertura para menores de 3 años era de sólo el 21%.

Si tenemos en cuenta que son las mujeres quienes prestan la mayor proporción de tareas de cuidado a menores en el hogar (la diferencia de la tasa de participación del cuidado infantil entre mujeres y varones es de 18,5%), se comprueba una relación importante entre la actividad laboral de estas mujeres y la asistencia de los niños/as a un servicio de cuidado o enseñanza. Lo cual además está condicionado por el nivel de ingresos del hogar: las mujeres de hogares de bajos recursos se insertan en el mercado laboral pero sus niños registran una menor concurrencia a los servicios de cuidado infantil. Como vimos la menor cobertura de servicios se da para los primeros años de vida, en donde es más fuerte la oferta del sector privado y es en este lapso de vida de los pequeños, donde se dan las mayores dificultades para estas mujeres.

Para el primer quintil de ingresos, la oferta pública se expande en forma clara alcanzando casi al 47% en el 2005 pero las mujeres ocupadas de este quintil se mantiene al lo largo de los tres años considerados en el 33 % .

Para el segundo quintil la tasa de ocupación de las cónyuges es sensiblemente más alta que la del primer quintil llegando casi al 58 % en 2005 y la no asistencia a establecimientos de enseñanza ronda el 50 %.

En el tercer quintil la tasa de ocupación se eleva a lo largo de los tres años considerados alcanzando algo más del 75% en 2005. Los niños de estos hogares que no asisten a centro de educación, decrecen a lo largo del período llegando casi al 44% en 2005 y el 25% de los niños/as concurren a establecimientos privados.

La tasa de ocupación de las mujeres cónyuges de los quintiles 4 y 5 continúan en aumento, siguiendo la tendencia que vimos, a mayor ingreso, mayor ocupación. Sin embargo el porcentaje de no asistencia a centros infantiles del quintil cuatro es comparable con el quintil uno: el 50 %. Lo que indicaría que las capas medias siguen con dificultades para cuidar a sus pequeños.

Para los sectores más pobres las condiciones estudiadas restringen las oportunidades de desarrollo personal de las mujeres y también retroalimentan los llamados círculos de pobreza; para los sectores medios, además de constituir una sobrecarga de trabajo, se compromete la reproducción biológica y social al reducirse la fecundidad en estos estratos de ingresos.

En este punto es interesante tener en cuenta que si bien las tasas de actividad de los quintiles medios se incrementa, al contar con una insuficiente oferta de servicios, esto puede repercutir negativamente en las oportunidades de poder desarrollar carreras laborales. Si una persona tiene que dividir su tiempo en los cuidados familiares y su trabajo no tendrá suficientes oportunidades de invertir en su carrera profesional en lo que tiene que ver con el acceso a concursos, participación en grupos de trabajo, realizar horas extras, realizar estudios de post grado, etc. Es sabido que los cargos gerenciales tanto en empresas públicas como privadas son ocupados mayoritariamente por hombres; en estos cargos se necesita entre otras cosas, horas de tiempo de dedicación. Así como se habla del "círculo de

la pobreza” podríamos llamar a esta situación de las mujeres que trabajan y crían hijos, el “circulo de la medianía”.

Con respecto a la educación primaria la cobertura en nuestro país es casi universal. En todas las áreas geográficas, más del 99 % de los niños y niñas uruguayas entre 6 y 11 años asiste a establecimientos educativos<sup>13</sup>. De aquellos que no asisten el 40 % declara alguna discapacidad.

La participación del sector privado en este nivel es de aproximadamente 13% para el período 2000 a 2007 y se concentra en Montevideo a pesar de que durante la crisis del 2002 la cobertura privada desciende en la capital del país mientras aumenta en el Interior.

De los niños que asisten a la educación primaria pública, el 40 % tienen al menos una Necesidad Básica Insatisfecha.

También quedó claramente establecido el diferencial acceso a los servicios de enseñanza según el nivel económico de los hogares. Teniendo en cuenta que el acceso a la educación primaria es prácticamente universal, la distribución de la cobertura privada por quintiles de ingresos del hogar evidencia que en los dos quintiles más bajos la asistencia a la educación es de aproximadamente 2% y 9% par el primer y segundo quintil en el período de 1990 a 2005 con una tendencia decreciente. En tanto que la matrícula de los quintiles tercero y cuarto terminan el período con casi 45% y 78% respectivamente en una tendencia al ascenso.

Dentro del sector público, los servicios que brindan horario extendido o doble horario, están dirigidos a niños y niñas de estratos socioeconómicos y culturales más críticos y son reducidos; para el 2006 representan el 8% del sector. En cambio en el sector privado el horario extendido alcanza el 41%. Esto evidencia que para el conjunto de la población, la oferta de servicios privados y la capacidad económica del hogar son los que determinan el acceso a servicios de doble horario.

La oferta de servicios para niños y niñas con capacidades diferentes cubre al 8 % de los mismos en el sector privado representando el 17 % de los establecimientos privados para el 2007. En tanto que en el sector público atienden al 2,6% del total de niños y niñas y los establecimientos no alcanzan al 4 % de los del sector.

Con respecto a la educación media la matrícula experimenta una expansión hasta el año 2004 a partir de ese momento el ritmo de crecimiento se detiene y experimenta una caída. En cuanto a la participación de la matrícula de colegios públicos y privados, los últimos evidencian mayor presencia en el total terminando el período (año 2007), con una participación del 15,1%.

De los adolescentes de este nivel cuyas edades van de los catorce a los diecisiete años, existe un importante porcentaje que no asiste a clases representando del 15 % del total, en el año 2006. De ellos el 55 % tampoco trabajan es decir, son inactivos, de los cuales la mayoría se encuentra en situación de pobreza.

---

<sup>13</sup> Situación de la educación en el Uruguay. Encuesta Nacional de Hogares Ampliada. Informe temático  
182

Como lo demuestra la información proveniente de la Encuesta del Uso del Tiempo, en el Uruguay, la responsabilidad del cuidado infantil en el hogar básicamente recae sobre las mujeres. Se ha observado que estos cuidados están estrechamente relacionados a la capacidad para ingresar al mercado laboral. En los hogares de menores recursos con niños pequeños esta dificultad implica perpetuarse en la pobreza. En los hogares de sectores medios que escapan a las medidas focalizadas pero tampoco tienen la capacidad de poder contar con servicios de cuidado adecuados, socava el desarrollo profesional de las mujeres en las familias con “doble sueldo”. El trabajo como vimos, es un elemento de integración social y la calidad de inactividad (así como desocupado) está relacionada a la pobreza; queda claramente de manifiesto que la existencia de servicios de cuidado y dentro de ellos los de cuidado infantil son los indicados como conciliadores entre la vida familiar y laboral. La tendencia mundial a ingresar la mujer al mercado de trabajo se incrementa paulatinamente y el Uruguay no escapa a esta tendencia; ¿se equiparán alguna vez a las tasas de actividad entre los sexos? Y si esto sucede ¿quién cuidará a los niños, ancianos y discapacitados? Seguramente el sector de los servicios se expandirá generando demanda de trabajo en el mercado. Los servicios sociales considerados como los instrumentos de los que dispone la sociedad y los poderes públicos para facilitar el pleno desarrollo de los individuos y de los grupos sociales para promover la cohesión y la vertebración social, deben tener especial protagonismo y deberían ser considerados por las políticas públicas. Deberían ser también objeto de debate político y ciudadano, y formar parte de futuras mesas de diálogo<sup>14</sup>. Su existencia desde el punto de vista de la investigación demuestra su pertinencia, pero es necesario que la sociedad en su conjunto acuerden sus características esenciales, como por ejemplo, si estos servicios lo debe llevar a la práctica la órbita pública o la privada, o mixta, quién asume los costos, quién y cómo se financia, si deben tener preferencia las ONGs u otro tipo de organizaciones, (tenemos algunos ejemplos que se han comentado en este trabajo como los Centro CAIFs). También debería integrar la discusión las condiciones de funcionamiento, la calidad y los horarios de los servicios en cuanto a adecuación frente a los horarios de trabajo. Además de la adaptación que deberá experimentar la oferta de servicios frente a las nuevas demandas de cuidado, no se puede olvidar que también debe haber una redistribución de trabajo al interior de los hogares para promover la equidad frente a las oportunidades y resultados entre hombres y mujeres. En definitiva esta temática debería integrar todos los campos, no sólo el de la investigación técnica y el de las políticas públicas, debe abarcar todos los campos de la reflexión, llegando a la dimensión ética y moral.

---

<sup>14</sup> Las Mesas de Diálogo en Uruguay son instancias de discusión y propuesta de temas relacionados con las políticas públicas en donde intervienen distintos representantes de la sociedad.

## ANEXO ESTADÍSTICO

Cuadro A 1

## Evolución de la tasa de actividad según sexo en Uruguay

	Total	Hombres	Mujeres
1988	57,1	74,4	42,5
1990	57,0	73,2	43,5
1995	59,0	73,8	46,6
2000	59,6	71,9	49,1
2005	58,5	69,3	49,5
2006*	60,9	71,7	51,8
2007*	62,7	73,6	53,7

Fuente: página web del Instituto Nacional de Estadística, información en base a datos de la Encuesta Continua de Hogares.

(\*) A partir de 2006 la encuesta cubre todo el territorio nacional: localidades de 5.000 habitantes o más de cada departamento, localidades urbanas de menos de 5.000 habitantes y área rural (población dispersa).

Cuadro A 2

## Tasa de actividad de mujeres entre 14 y 49 años de edad según presencia de menores de 18 años en el hogar

	Ningún menor	1 menor	2 menores	3 menores	4 y más	Total
Tasa de actividad	65,4	63,4	55,4	48,2	41,5	64,0

Fuente: Informe temático "Perspectiva de Género" - ENHA – INE 2006.

Cuadro A 3

## Tasa de ocupación de hombres y mujeres entre 20 y 49 años según presencia de hijos menores de 12 años.

	Sin hijos	Con hijos	Total
mujeres	66,9	59,0	63,3
hombres	82,7	94,0	87,4

Fuente: elaboración propia en base a ENHA – INE 2006.

Cuadro A4

## Comparativo de la composición de la matrícula de educación inicial por tipo de administración (1995 – 2007)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Ed. inicial púb.	71,4	74,2	77,2	77,4	78,0	80,3	82,4	81,8	82,6	80,4	79,1	76,7	76,0
Ed. inicial priv.	28,6	25,8	22,8	22,6	22,0	19,7	17,6	18,2	17,4	19,6	20,9	23,3	24,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: elaboración propia en base a datos del DEE del CEP.

Nota (a): No incluye educación especial para ninguno de los subsistemas.

**Cuadro A5**  
**Tasa de participación y tiempo promedio dedicado al cuidado infantil por sexo**  
**según estructura del hogar**

Estructura del hogar	Mujeres		varones		Diferencia Mujeres/varones	
	Tasa de participación	Tiempo promedio	Tasa de participación	Tiempo promedio	Tasa de participación	Tiempo promedio
Biparental con hijos de Ambos	43,0	18,5	33,3	10,3	9,7	8,2
Biparental con al menos un hijo	56,9	18,2	38,4	7,8	18,5	10,4
Monoparental femenino	29,2	16,7	*	*	*	*
Extenso o Compuesto	45,7	16,9	31,7	9,5	14,0	7,4

Fuente: Uso del Tiempo y Trabajo no remunerado en el Uruguay. Módulo de la Encuesta Continua de Hogares Setiembre 2007

(\*) El número de casos no es suficiente para realizar cálculos.

**Cuadro A6**  
**Población de 0 a 5 años de edad**

1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
57,887	57,329	55,304	53,805	53,083	51,920	50,749	49,435	48,608	48,882	48,378	48,219
56,422	57,523	56,996	55,211	53,850	53,031	51,784	50,452	49,088	48,440	48,736	48,245
55,597	56,270	57,236	56,733	55,157	53,914	52,990	51,667	50,218	48,959	48,342	48,638
55,034	55,519	56,130	56,959	56,475	55,104	53,965	52,953	51,591	50,108	48,886	48,269
54,668	54,980	55,453	56,011	56,684	56,212	55,049	54,027	52,947	51,504	50,039	48,832
54,457	54,638	54,941	55,392	55,883	56,400	55,939	54,985	54,114	52,865	51,454	49,988
334,065	336,259	336,059	334,111	331,132	326,581	320,475	313,519	306,566	300,758	295,835	292,191

Fuente: Estimaciones y proyecciones de la población de Uruguay (revisión 2005). INE

**Cuadro A 7****Actividad laboral de las cónyuges de los hogares biparentales con niños/as de 0 a 5 años de edad según quintil de ingresos del hogar. Año 2005**

1995					
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5
Ocupada	33,1	55,3	63,2	73,2	82,7
Desocupada	10,8	7,1	7,3	5,6	3,1
Inactiva	56,0	37,6	29,5	21,1	14,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
2000					
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5
Ocupada	32,3	55,7	73,5	78,9	81,4
Desocupada	15,0	11,2	7,6	5,2	2,8
Inactiva	52,6	33,1	19	15,9	15,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
2005					
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5
Ocupada	33,6	57,8	75,2	83,1	87,4
Desocupada	16,6	8,0	6,5	5,2	2,2
Inactiva	49,8	34,1	18,3	11,7	10,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

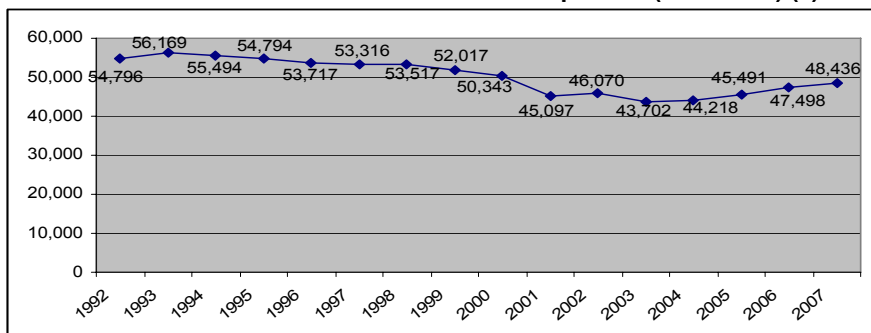
Fuente: elaboración en base a los microdatos de ECH, INE en "Uruguay: Servicios de Cuidado y División de Responsabilidades de Cuidado dentro del Hogar"

**Cuadro XA 8****Actividad laboral de las cónyuges de los hogares biparentales con niños/as de 0 a 5 años de edad según quintil de ingresos del hogar. Año 2005**

1995					
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5
No asiste	65,4	54,3	48,6	47,6	55,9
Privado	3,7	10,3	34,1	42,2	19,3
Público	31,0	35,5	17,3	10,2	24,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
2000					
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5
No asiste	56,9	47,4	53,7	37,6	49,1
Privado	1,7	8,6	16,9	44,4	19,2
Público	41,4	43,9	29,4	18,0	31,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
2005					
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5
No asiste	50,5	53,0	43,6	50,3	48,4
Privado	2,8	9,3	25,4	31,6	19,4
Público	46,7	37,7	31,0	18,1	32,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: elaboración en base a los microdatos de ECH, INE en "Uruguay: Servicios de Cuidado y División de Responsabilidades de Cuidado dentro del Hogar"



**Cuadro A9****Evolución de la matrícula de Educación Primaria privada (1992-2007) (a).**

Fuente: Departamento de Estadística Educativa del Consejo de Educación Primaria.

Nota (a): No incluye educación especial.

**Cuadro A10****Porcentaje de niños y niñas de 0 a 5 años de edad que asisten a educación inicial por presencia de alguna discapacidad. Total país. Uruguay, tercer trimestre 2006.**

Asiste a educación	Discapacidad	
	No	si
No	55,8	24,8
Si	44,2	75,2
	100,0	100,0

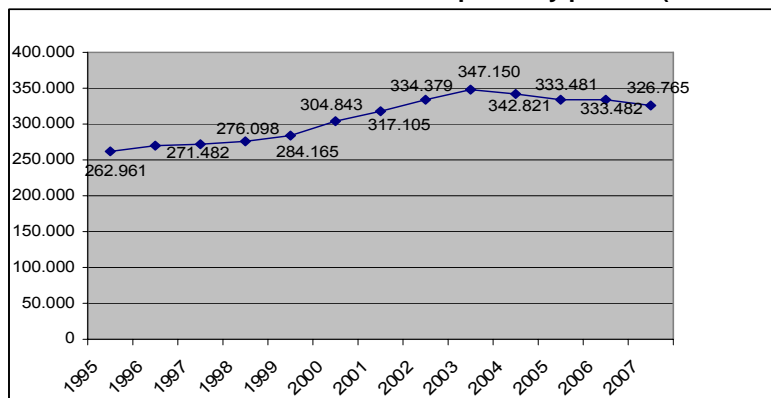
Fuente: elaboración propia en base a datos en Katzman y Rodríguez

**Cuadro A11****Evolución de la matrícula de primaria especial pública y privada 2000-2007**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Pública	8234	8682	9076	8884	8553	8379	8221	7913
privada	s/d	s/d	2102	1768	3307	2684	4130	4161

Fuente: Anuario 2006. Área de investigación y estadística, Dirección de Educación, Ministerio de Educación y Cultura. Para 2007: Katzman y Rodríguez.

**Gráfico A10**  
**Evolución de la matrícula de Educación Media pública y privada (1992-2007) (a).**



Fuente: Elaborado por la División de Investigación, Evaluación y Estadística de ANEP en base a datos del Consejo de Educación Secundaria, Boletín de Alumnos matriculados, Serie del Departamento de Estadística y base de datos del Consejo de Educación Técnico.

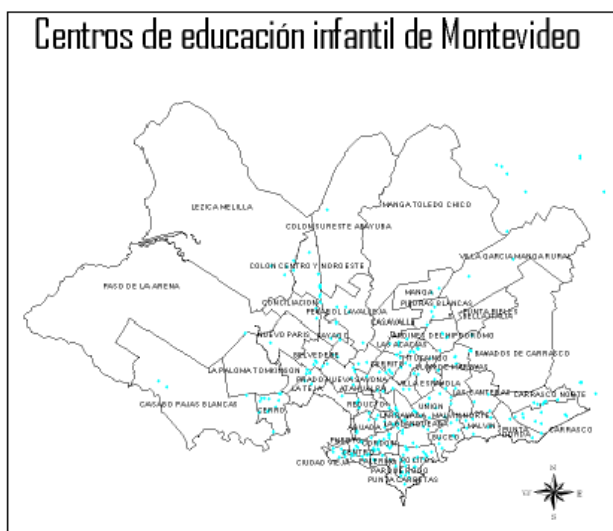
Nota (a): Incluye Educación Secundaria, Educación Técnico y Séptimo, octavo y noveno Rural a partir de 1999 (año de su creación).

**Cuadro A12**  
**Evolución de la matrícula de Educación Media pública y privada (1992-2007) (a).**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Ed.media Pública	82.5	83.4	83.5	84.0	83.9	85.4	86.1	87.0	87.7	87.1	86.4	86.1	85.7
Ed.media Privada	17.5	16.6	16.5	16.0	16.1	14.6	13.9	13.0	12.3	12.9	13.6	13.9	14.3
	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la División de Investigación, Evaluación y Estadística de ANEP

**Imagen 1**  
**Localización de los Centros de Educación Infantil**  
**en Montevideo (Centros que respondieron el Censo). Año 2007.**



## 6. Referencias bibliográficas

Aguirre, R.; Bonino, M.; Espino, A.; Sapriza, G. (2006) "Diagnóstico de situación sobre género y salud en Uruguay", Programa Nacional de Salud de la Mujer y Género. MSP-OPS-UNFPA.

Amarante, V.; Espino, A. (2007) "Informalidad y Protección Social en Uruguay. Elementos para una discusión conceptual y metodológica". Serie Documentos de Trabajo 1/07, Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de la República. Montevideo, julio.

ANEP-CODICEN , 2007 Dirección Sectorial de Planificación Educativa División de Investigación, Evaluación y Estadística, Departamento de Investigación y Estadística Educativa *¿Cuán lejos se está de la universalización de la educación inicial?*

Batthyány; K. (2004) *Cuidado infantil y trabajo: ¿un desafío exclusivamente femenino?: una mirada desde el género y la ciudadanía social*. Montevideo: CINTERFOR/OIT.

Cabella, W. (2006) "Los cambios recientes en la familia uruguaya: la convergencia hacia la segunda transición demográfica". En: Fassler Clara coord. *Familias en cambio en un mundo en cambio*. Trilce. Red Género y Familia. Montevideo.

Cardozo, S. Políticas educativas, logros y desafíos del sector en Uruguay 1990 – 2008. Políticas de Educación. Cuadernos de la ENIA

Filgueira, F. (2000), *El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina. Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada*. www. inau.gub.uy/biblioteca.

Katzman, R.; Rodríguez, F. (2007) “Situación de la educación en Uruguay: análisis de los datos de la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada de 2006”. Informe Temático, Instituto Nacional de Estadística, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). Montevideo, mayo.

Salvador, S., (2009) Mesa de Trabajo: Avances en el análisis de la configuración social del cuidado: ¿Cuáles son los “mundos del bienestar” que caracterizan a la sociedad uruguaya? Documento par la discusión.

Salvador, S., (2007) *Uruguay: Servicios de Cuidado y División de Responsabilidades de Cuidado dentro del Hogar*. En Comercio, Género y Equidad en América Latina: generando conocimiento para la acción política. Red Internacional de Género y Comercio Capítulo Latinoamericano.

Steck, Philippe. Documento de trabajo: “Cómo enfrentar los cambios en las estructuras familiares” presentado en Seminario “Las políticas familiares frente a los cambios en las estructuras familiares y al contexto socioeconómico en evolución. ISSA Pirlápolis, Uruguay, 19 -20 de marzo de 2009.

Sunkel, G. (2006) *El papel de la familia en la protección social en América Latina*, Serie Políticas Sociales N° 120, División de Desarrollo Social, CEPAL, Santiago.

Comisión Europea, “On Equality between Women and Men”, Bruselas, 2005 citado en Tendencias Mundiales del Empleo de las Mujeres. Resumen, marzo de 2007.

Primer Censo Nacional de Centros de Educación Infantil Privados, 2007. Dirección de Educación, Montevideo, Uruguay.

Tema 60 de curso Master de Dirección y Gestión de Bienestar Social y Servicios Sociales. Pobreza, mercado de trabajo y lucha contra la pobreza con especial referencia al papel de las ONGs.

### **Sitios web**

Informe de difusión pública de resultados del año 2005 Ministerio de Desarrollo Social, Programa Infancia, Adolescencia y Familia. [www.infamilia.gub.uy/gxpsites/hgxppredirect.aspx?1,61,0 - 77k](http://www.infamilia.gub.uy/gxpsites/hgxppredirect.aspx?1,61,0 - 77k)

Observatorio de la ANEP [www.anep.edu.uy/observatorio/](http://www.anep.edu.uy/observatorio/)

ANEP 2005 Oportunidades y Desafíos en la educación inicial y primaria. [www.anep.edu.uy/sitio/anep](http://www.anep.edu.uy/sitio/anep)

Escuela N° 200 “Dr. Ricardo Caritat”, Montevideo (4 nov. De 2008)  
[www.cep.edu.uy/index.php?option=com\\_content&view=article&id=42&Itemid=89](http://www.cep.edu.uy/index.php?option=com_content&view=article&id=42&Itemid=89) - 41k

Gaceta ANEP. Indicadores económicos, sociales y educativos  
[www.anep.edu.uy/documentos/GacetaANEP0.pdf](http://www.anep.edu.uy/documentos/GacetaANEP0.pdf)

OIT Tendencias mundiales del empleo de las mujeres – marzo 2007 en página Web: [http://www.ilo.org/global/About\\_the\\_ILO/Media\\_public\\_information/Press\\_releases/lang-es/WCMS\\_091104/#1](http://www.ilo.org/global/About_the_ILO/Media_public_information/Press_releases/lang-es/WCMS_091104/#1)