

Capítulo 3

OFERTA DE SERVICIOS DE CUIDADO INFANTIL EN URUGUAY

1. Presentación

El objetivo del presente capítulo es conocer y caracterizar la demanda y la oferta de servicios institucionales de cuidado para los niños menores de 6 años, en la esfera pública y privada. Se trata de un tema en el que casi no existen antecedentes de investigación desde la perspectiva de la ciudadanía social y los derechos de las madres trabajadoras, desde la articulación de los roles productivos y reproductivos de las madres.¹⁴

Los antecedentes en Uruguay de trabajos realizados sobre los servicios institucionales de cuidado infantil, son de distinto tipo,¹⁵ pero principalmente se centran en estudios y caracterizaciones de servicios de cuidado, guarderías y jardines de infantes, desde la perspectiva de los derechos y la atención infantil.

Por medio del análisis de las formas de cuidado, especialmente del cuidado infantil, se puede evidenciar los fundamentos ideológicos y los sistemas de legitimación de una determinada división social y sexual del trabajo. Este tema de los “cuidados infantiles”, lejos de estar en el margen de la política, es en realidad de primer nivel, al cual los diferentes países han debido responder a finales del

14 Un antecedente de trabajo desde la perspectiva mencionada es *Estudio para la propuesta de servicios sociales alternativos para el apoyo a mujeres trabajadoras en barrios populares de Montevideo. Los servicios de cuidado infantil en la Unión y Villa Española*, Aguirre, R.; Senatore, O., CIEDUR, Montevideo, 1991.

15 Al respecto existen estudios tales como: *Género, familia e infancia*, (Aguirre, Rosario, FICONG-CIEDUR, 1993); *Diagnóstico Social de 14 Centros de Atención a la Infancia y la Familia en Montevideo* (Departamento de Trabajo Social, 1997); *Análisis de los cambios en las Políticas Públicas de Infancia*, (Socorro García, Dpto. de Trabajo Social, FCS, Doc. Trabajo N° 9); *Evaluación Plan Nacional de Atención Integral al Menor, la Mujer y la Familia en situación de pobreza*, (Zaffaroni, C.; Martínez, P., CAIF-Unicef, Montevideo, 1989); *Alternativas de protección a la infancia carente. La peculiar convivencia de lo público y lo privado en el Uruguay*, (Midaglia, Carmen, CLACSO-ASDI, Buenos Aires, 2000).

siglo XX y más específicamente a partir de los años sesenta, momento en que se constató un crecimiento continuo y marcado de la participación femenina en el mercado de trabajo.

Existen situaciones diferentes según los países. Un buen número de ellos consagra una atención particular al tema de la conciliación entre actividad laboral y responsabilidades familiares desarrollando diversas políticas de ayuda para el cuidado de los niños pequeños, especialmente en el marco de los países de la Unión Europea.

Al respecto, la siguiente cita del Consejo de la Unión Europea en 1989 es por demás elocuente:

“El deseo de trabajar de las mujeres y su ingreso masivo al mercado de trabajo se corresponden con modificaciones de orden cultural profundamente arraigadas. Estas modificaciones ponen en cuestión la idea de la eficacia de las políticas familiares que se basaron solamente en las ventajas materiales. Más allá de las prestaciones financieras, se plantea en efecto el problema de la conciliación de la vida profesional y de la vida familiar, que debe conducir a una innovación en las políticas definiendo nuevas formas de cuidado de las personas dependientes, nuevas formas de organización del trabajo y una mejor consideración del espacio familiar. En último término, es la igualdad profesional de varones y mujeres lo que está en cuestión.” (Haut Conseil, 1989, citado por Jenson y Sineau, 1997).

El objetivo de este capítulo es presentar una descripción y análisis de los niveles de acceso y cobertura a los servicios de cuidado infantil en Uruguay en los últimos años, así como señalar las carencias y dificultades para su medición, en el entendido de que es un elemento central para dar respuestas a la necesidad de articular vida laboral y vida familiar para varones y mujeres.

En Uruguay, la cobertura institucional de la atención de los niños pequeños, especialmente de aquellos comprendidos entre 0 y 3 años, es muy reducida, así como también lo es la información disponible al respecto. Los problemas de cuidado de los niños más pequeños son algunos de los elementos que más inciden en la posibilidad de trabajo de las madres con hijos (como se indica en reiterados estudios realizados por la Organización Internacional del Trabajo y en recomendaciones desde la Unión Europea).

Dado que no existe una política nacional integrada relativa a los servicios de cuidado infantil, actuando en esta esfera varias instituciones y programas públicos y privados, la información que se presenta a continuación proviene de los diferentes registros institucionales.

Para construir la información que se presenta, se consultaron las estadísticas provenientes de fuentes oficiales, organismos internacionales y de organismos

no gubernamentales que trabajan en torno al tema. Parte de la información presentada proviene de procesamientos especiales realizados a partir de los microdatos de la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística de Uruguay (INE, período 1990-1999) y de los microdatos del Censo de población de 1996 (INE), así como también de relevamientos primarios concebidos especialmente.

2. Cobertura de los servicios de cuidado infantil

En primer lugar es pertinente abordar cuantitativamente la población objeto de esta investigación, concretamente los niños de 0 a 5 años, para los que se analizará la cobertura y el acceso a los servicios de cuidado infantil. En el siguiente cuadro se puede apreciar el número de niños en cada uno de los años comprendidos en el rango definido, para el período 1990-2000. Se observa que se trata promedialmente de una población de 340.000 personas, encontrándose casi 227.000 en las edades comprendidas entre 0 y 3 años, y 113.000 entre 4 y 5 años.

Cuadro 7
POBLACIÓN INFANTIL DE 0 A 5 AÑOS DE EDAD EN URUGUAY
PERÍODO 1990/1999-2000

Edad en años	Población infantil	
	1990	2000
De 0 a 5	321.356	339.483
De 0 a 3	217.442	226.729
De 4 a 5	103.914	112.754

Fuente: elaboración propia en base a proyecciones de Celade.

La realidad al interior de esta población infantil con respecto a la oferta de cuidados y atención, presenta características diferenciales, según la forma en que se la analice. Se observan variantes en función de la composición de sus hogares, del nivel socioeconómico, y también de acuerdo a la edad concreta en la que se ubiquen.

2.1. Niveles de cobertura de los servicios de cuidado infantil

Los niveles de cobertura de los servicios de cuidado infantil en Uruguay presentan dos realidades bien diferenciadas, según se trate de niños comprendidos entre 0 y 3 años o de niños ubicados entre 4 y 5 años de edad; básicamente porque los niños de 4 y 5 años se encuentran –a partir de la reforma educativa de 1995–, incorporados a la educación inicial o preescolar de carácter obligatorio y para la cual existen, por tanto, servicios públicos y gratuitos. Para el grupo de niños de 0 a 3 años no hay, prácticamente, servicios de cuidados institucionales públicos, como se verá más adelante.

Al respecto, la construcción del indicador de cobertura de servicios de cuidado infantil sugerido por la CEPAL,¹⁶ permite visualizar esta realidad para Uruguay.

Para la construcción de este indicador se siguieron las pautas brindadas por la CEPAL y se adaptaron los tramos de edad, considerando que en Uruguay las edades de 4 y 5 años son en las que se procura alcanzar la universalización en la prestación de educación inicial a partir de las medidas introducidas en la reforma educativa de 1995, como se mencionó. Se toman, entonces, para la elaboración de este indicador, dos tramos de edad:

- a. número de niños y niñas de 0-3 años que asisten a algún establecimiento de cuidado infantil;
- b. número de niños y niñas de 4-5 años de edad que asisten a algún establecimiento de cuidado infantil.

En los cuadros que siguen se muestran los niveles de cobertura de los servicios de cuidado infantil y su evolución en el período 1990-1999.

Cuadro 8
INDICADOR DE COBERTURA DE SERVICIOS DE CUIDADO INFANTIL
EN URUGUAY. AÑOS 1990 Y 1999

Edad	1990 (%)	1999 (%)	Variación % 1990 y 1999
0-3 años	14.1	12.5	-1.6
4-5 años	64.1	80.0	+15.9
0-5 años	30.3	34.8	+4.5

Fuente: Elaboración propia del indicador en base a datos del INE, ECH 1990 y 1999.

¹⁶ Indicadores de Género para el seguimiento y la evaluación del Programa de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y el Caribe, 1995-2001, y la Plataforma de Acción de Beijing, CEPAL, *Serie Mujer y Desarrollo*.

El nivel de cobertura de cuidado infantil para el año 1990 era de 14% para los niños de 0-3 años y de 64% para los de 4 y 5 años. En 1999, el nivel de cobertura en el rango inferior de edad disminuye, aumentando hasta un 80% el nivel de cobertura en las edades de 4 y 5. Analizando a nivel global, el indicador de cobertura en el período 1990-1999 pasó de un 30% a un 35%.

Como se desarrolla más adelante, la implementación de la reforma educativa de 1995 se planteó, como una de sus metas, la universalización de la cobertura educativa en los niveles 4 y 5 años. Esto explica el aumento de 16 puntos porcentuales en la atención de ese sector y el descenso en el nivel de cobertura de los menores de 4 años, pues algunos servicios existentes para esa población se redireccionaron con el fin de atender los niveles de 4 y 5 años, además del crecimiento de la oferta privada.

Se constata, por tanto, que en el período considerado, el nivel de cobertura para los niños más pequeños disminuye en casi dos puntos porcentuales, lo que agrava aún más la situación de este sector de niños (y de sus familias) que contaba ya con un nivel de cobertura bajo. Esto cuestiona una vez más acerca de las estrategias que desarrollan las mujeres trabajadoras madres de niños pequeños para hacer frente a sus múltiples obligaciones.

Si se analiza la información según su desagregación para Montevideo y el resto del país (Interior del país como se lo denomina), como se observa en el cuadro siguiente, se encuentra que comparativamente, la cobertura de servicios de cuidado infantil ha sido siempre superior en Montevideo, capital del país.

Cuadro 9
INDICADOR DE COBERTURA DE SERVICIOS DE CUIDADO INFANTIL
EN URUGUAY SEGÚN ZONA GEOGRÁFICA. AÑOS 1990 Y 1999

Edad	Montevideo			Resto del país		
	1990	1999	Variación %	1990	1999	Variación %
0-3 años	20.3	15.7	-4.6	8.6	9.9	+1.3
4-5 años	70.8	84.3	+13.5	58.5	76.4	+17.9
0-5 años	37.9	45.4	+7.5	26.6	37.4	+10.8

Fuente: Elaboración propia del indicador en base a datos del INE, ECH 1990 y 1999.

Examinando estos datos, se aprecia que para el Interior, en el tramo de 0 a 3 años ha habido un crecimiento en el período 1990-1999, mientras que se observa un decrecimiento en la cobertura de estos servicios en Montevideo. Esta diferen-

cia entre la cobertura en la capital y en el Interior, puede explicar el decrecimiento global en la oferta en este tramo de edad para el período 1990-1999.

Más adelante se analiza la composición de la oferta en estos servicios, pero se puede adelantar que, básicamente, se trata de una oferta privada de servicios de cuidado infantil en el tramo de 0 a 3 años de edad.

En lo que respecta al tramo de 4 y 5 años, también el nivel de cobertura de la capital ha sido y es más alto, pero en este tramo de edad, tanto en Montevideo, como en el Interior, se observa un crecimiento importante. La capital presenta niveles de cobertura superiores al 80%, mientras que el Interior se aproxima al 80%. El nivel de crecimiento del Interior del país en este tramo es más pronunciado que el de Montevideo, y esto se explica, en parte, por la política de universalización en la cobertura de educación inicial para los tramos de 4 y 5 años de edad incluida en la reforma educativa de 1995 y por el atraso relativo en la cobertura de este nivel en el Interior del país con relación a Montevideo.

Si se vinculan los datos proporcionados por este indicador, con los presentados en el cuadro 7 (población de 0-5 años de edad en Uruguay, período 1990-2000), se puede estimar el nivel de cobertura y no cobertura de servicios de cuidado infantil en términos absolutos.

Cuadro 10
INDICADOR DE COBERTURA DE SERVICIOS DE CUIDADO INFANTIL
Y POBLACIÓN DE 0-5 AÑOS, URUGUAY, 1990/1999-2000
Valores absolutos y porcentuales

Año	Cobertura	0-3 años	4-5 años	Total 0-5 años
1990	Población cubierta	30.659 (14%)	66.661 (64%)	97.320 (30%)
	Población no cubierta	186.783 (86%)	37.253 (36%)	224.036 (70%)
	Población total	217.442 (100%)	103.914 (100%)	321.356 (100%)
1999	Población cubierta	28.340 (13%)	89.960 (80%)	118.300 (34%)
	Población no cubierta	198.377 (87%)	22.490 (20%)	220.867 (66%)
	Población total	226.717 (100%)	112.450 (100%)	339.167 (100%)

Fuente: Elaboración propia.

Como se mencionó y se aprecia en el cuadro anterior, el nivel de cobertura en el año 1990 para la población de 0 a 5 años era del 30%, pasando en 1999 al 35%. Si se toma en consideración el conjunto de la población comprendida en ese tramo de edad, se puede afirmar que el 66% de los niños en etapa preescolar en el Uruguay (220.867 niños) no tiene cobertura de servicios de cuidado público o privado. De todas formas el acento debe estar dirigido a los niños de entre 0 y 3 años de edad, ya que es allí donde se evidencia la ausencia de cobertura más crítica, llegando sólo a un 13%, creciendo la población no cubierta en este tramo etario que ha pasado de 186.783 a 198.377 niños en el período.

Cuadro 11
MATRÍCULAS EN EDUCACIÓN PREPRIMARIA.
Países seleccionados. Años 1990 y 1996. Porcentajes

PAÍS	GRUPO EDAD	1990	1996
CONO SUR			
ARGENTINA	3-5	50	54
BRASIL	4-6	48	58
CHILE	5	82	98
PARAGUAY	5	27	61
URUGUAY	3-5	43	45
OTROS PAÍSES AMÉRICA LATINA			
COLOMBIA	3-5	13	33
ECUADOR	5	42	56
PERÚ	3-5	30	36
VENEZUELA	3-5	41	44
MÉXICO	4-5	64	73
PAÍSES EUROPA			
AUSTRIA	3-5	70	80
ALEMANIA	3-5	S/D	89
DINAMARCA	3-6	99	83
ESPAÑA	2-5	59	74
FRANCIA	2-5	83	83
SUECIA	3-6	65	73
SUIZA	5-6	60	95

Fuente: Unesco: Informe Mundial de Educación, 2000.

De acuerdo a los datos presentados en el Informe 2000 de Educación (Unesco),¹⁷ es posible comparar la matriculación en edad preescolar del país, en relación a los otros países del Cono Sur de América Latina. En el cuadro anterior se encuentra la información para los años 1990 y 1996, con tramos de edad variables de acuerdo a la fuente disponible en cada lugar.

Como surge de ese cuadro, el Uruguay en relación a los países del Cono Sur de América Latina y para el tramo de edad de 3 a 5 años, se ubicaba en 1990 en el penúltimo lugar en cuanto a la matriculación en educación preprimaria, y en 1996 ocupa el último lugar, aún exceptuando los casos de Paraguay y Chile que sólo presentan información para 5 años. Otra apreciación importante la constituye el hecho de que es el país que comparativamente incrementó en menor porcentaje el nivel de matriculación preescolar, aumentando sólo dos puntos porcentuales la cobertura en un período de 6 años, mientras que Argentina aumentó en 4 puntos y Brasil en 10.

Si se sitúa en relación a los otros países de América Latina, se observa que la cobertura de Uruguay es similar a la de Venezuela, ubicándose en los niveles más bajos del continente para el año 1996. La comparación con países de Europa, muestra que en ese continente los países con niveles de matriculación más bajos se sitúan en el entorno del 70%, varios puntos encima del promedio latinoamericano.

2.2. Los niños en los hogares según ingresos

Finalmente, en el cuadro siguiente se muestra la presencia de niños de hasta 5 años en los hogares según quintiles de ingreso. Puede observarse que en el primer quintil se ubica la tercera parte de los niños de esa edad en Montevideo y

Cuadro 12
HOGARES URBANOS CON NIÑOS DE ENTRE 0 Y 5 AÑOS POR QUINTILES DE INGRESOS, SEGÚN ÁREA GEOGRÁFICA. AÑO 1996. En porcentajes

Área geográfica	Hogares con niños de hasta 5 años					
	TOTAL	Primer Quintil	Segundo Quintil	Tercer Quintil	Cuarto Quintil	Quinto Quintil
Montevideo	100	32.7	21.5	17.1	14.6	14.1
Interior urbano	100	37.0	21.1	16.0	14.5	11.4

Fuente: Unicef, Uruguay: Perfil de país, año 1998.

¹⁷ World Education Report 2000, *The right to education: towards education for all throughout life*, Unesco, París, 2000.

casi el 40% en el Interior urbano. Estas proporciones van disminuyendo a medida que aumentan los ingresos de los hogares, encontrándose que en el quintil de mayores ingresos los porcentajes alcanzan valores de 14% en Montevideo y 11% en el Interior.

Como puede apreciarse en el cuadro anterior, más de la tercera parte de los niños uruguayos se encuentra ubicado en el quintil de menores ingresos. Se debe tener en cuenta este dato cuando se observe, a continuación, los niveles de cobertura de cuidado institucional para los niños.

3. Cuidado infantil según estratos económicos

En base a la información presentada en los capítulos anteriores, resulta pertinente analizar las diferentes modalidades y niveles de cobertura de cuidado infantil según los niveles socioeconómicos de los hogares y la edad de los niños.

Como se observa en el cuadro siguiente, el porcentaje de niños menores de tres años que no asiste a guarderías o establecimientos de cuidado, desciende a medida que aumentan los ingresos del hogar. En los quintiles más altos, un

Cuadro 13
HOGARES CON NIÑOS DE 0 A 3 AÑOS SEGÚN TIPO DE ASISTENCIA¹⁸
A PREESCOLAR POR QUINTILES DE INGRESO PER CÁPITA

Quintiles de ingreso	1991			1999		
	Público	Privado	No asisten	Público	Privado	No asisten
Q 1	10.1	4.1	22.9	17.5	1.9	21.7
Q 2	17.1	10.9	21.5	16.8	8.2	21.3
Q 3	25.6	13.0	20.8	32.1	10.7	20.0
Q 4	22.5	27.0	18.8	16.1	21.4	20.1
Q 5	24.8	45.1	16.0	17.5	57.9	16.9
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia en base a procesamientos del Banco de Datos de la FCS. Encuesta Continua de Hogares (1991-1999).

¹⁸ Tipo de asistencia asume dos categorías: establecimiento público y privado. Establecimiento público es aquel ofrecido por ANEP y es de carácter gratuito; privado es aquel controlado por ANEP pero ofrecido por particulares y de carácter pago.

17% de los niños no asiste a guarderías, mientras que en el quintil de menores ingresos este porcentaje es del 22% en 1999. De acuerdo al indicador de nivel de cobertura calculado anteriormente, el porcentaje de niños de esta edad que asiste a algún establecimiento educativo es tan sólo del 12.5.

Asimismo, la asistencia a establecimientos preescolares privados está en directa relación con los ingresos del hogar, aumentando, en el período considerado, de manera significativa en el quintil de ingresos más altos. Los quintiles de menores ingresos muestran un aumento en el porcentaje de niños que asisten a guarderías públicas entre 1991 y 1999. La cobertura preescolar aumenta en función de la distribución de los ingresos, si bien puede observarse en el período mencionado, una tendencia a mejorar los niveles de cobertura en los hogares de menores recursos.

En el cuadro siguiente se encuentra la misma información pero para los niños de 4 y 5 años de edad; se recuerda que en este caso y siempre de acuerdo al indicador de nivel de cobertura calculado oportunamente, en 1999 el nivel de cobertura era de 80%.

Se observa que también para los niños de esta edad los niveles de no asistencia descienden significativamente a medida que aumentan los ingresos del hogar. Al respecto, en 1999 el nivel de no asistencia en el quintil de menores ingresos era de 32% y en el de mayores ingresos del 7%. En el período considerado, y

Cuadro 14
HOGARES CON NIÑOS DE 4 A 5 AÑOS SEGÚN TIPO DE ASISTENCIA
A PREESCOLAR POR QUINTILES DE INGRESO

Quintiles de ingreso	1991			1999		
	Público	Privado	No asiste	Público	Privado	No asiste
Q 1	16.5	7.7	33.3	22.8	1.7	31.6
Q 2	20.5	11.0	26.6	23.0	6.0	26.2
Q 3	25.0	16.0	17.6	23.6	10.8	18.5
Q 4	21.3	23.7	15.6	20.0	23.0	16.6
Q 5	16.8	41.7	6.9	10.6	58.5	7.0
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia en base a procesamientos del Banco de Datos de la FCS, Encuesta Continua de Hogares (199-1999).

recordando la incidencia de la reforma educativa de 1995,¹⁹ se percibe una disminución importante de la asistencia de niños de 4 y 5 años de los quintiles de ingresos más bajos a establecimientos educativos privados, disminuye del 8 al 2% en 1999. También desciende levemente el porcentaje de niños que no asisten a educación inicial en los quintiles más bajos.

Existe una clara diferenciación en el acceso al servicio, que queda evidenciado cuando a medida que aumenta el ingreso del hogar, aumenta la tasa de escolarización.

4. La oferta de educación inicial pública en Uruguay

El Consejo de Enseñanza Primaria (CEP), dependiente de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), tiene a su cargo jardines de infantes para niños de 3 a 5 años y clases jardineras para los de 5 años. La amplia mayoría de estos jardines cumple con servicios de medio horario; solamente una parte de estos jardines de infantes públicos (18%) posee un horario de funcionamiento de ocho horas; se trata de los ubicados en zonas de pobreza de la población.

La oferta de enseñanza preescolar pública ha comenzado en estos dos últimos años a extender su cobertura hacia los niños de 3 y 4 años, siendo éste un segmento priorizado dentro del proceso de reforma educativa emprendido en los últimos años, como ya se mencionara.

En la información proveniente del CEP, al referirse a “**educación inicial**”, se agrupan en esta categoría todos los alumnos preescolares matriculados en jardines de infantes y clases jardinera que funcionan en escuelas comunes urbanas y rurales. En lo que se refiere a la educación inicial, ésta atiende alumnos de 3, 4 y 5 años. En algunos casos sólo se presenta información para los alumnos de 4 y 5 años ya que constituyen las edades en las cuales la ANEP procura alcanzar la universalización de la cobertura en el corto plazo.

En el cuadro siguiente figura la información para el último año disponible (1999) sobre matriculación en educación inicial pública en todo el país. Al respec-

19 La reforma educativa se concibió en sus objetivos, estrategias y recursos en el año 1995 y se inició en 1996 con la entrada en vigencia de la Ley Presupuestal del período 1996-2000. Los objetivos centrales de la reforma Educativa son: “la consolidación de la equidad social, el mejoramiento de la calidad educativa, la dignificación de la formación y la función docente y el fortalecimiento de la gestión institucional” (ANEP, 2000).

Las principales propuestas presentadas en la Reforma Educativa se expresan en la documentación disponible por niveles de enseñanza. Específicamente en **Educación Inicial** los objetivos fueron:

1. Brindar cobertura a 45.000 niños de 5 años y 40.000 niños de 4 años.
2. Brindar atención de tiempo completo al 65% de los niños carenciados (NBI) en las edades de 4 y 5 años.

to, en 1999 casi 80.000 niños de entre 3 y 5 años asistían a jardines públicos dependientes de ANEP. El 55% de los mismos al nivel 5 años, el 41% en el nivel 4 años y el 4% en el nivel de 3 años. Como puede observarse entonces, la oferta pública de educación inicial se concentra en los niveles 4 y 5, siendo muy escasa su presencia en el nivel 3 años; **tan sólo 3.366 de los 56.440 niños uruguayos de 3 años de edad eran atendidos por el sistema público en 1999, lo que representaba un 0.06%.**

Cuadro 15
EDUCACIÓN INICIAL PÚBLICA. MATRÍCULA POR NIVEL Y GRADO
Montevideo e Interior. Año 1999

	Total Educación Inicial		3 años		4 años		5 años	
	Casos	%	Casos	%	Casos	%	Casos	%
Total país	79.859	100	3.366	4.2	32.654	40.9	43.839	54.9
Montevideo	26.424	100	1.293	4.9	11.063	41.9	14.068	53.2
Interior	53.435	100	2.073	3.9	21.591	40.4	29.771	55.7

Fuente: Gerencia de Planeamiento y Evaluación de la Gestión Educativa de ANEP en base a datos proporcionados por el Dpto. de Estadística Educativa del Consejo de Educación Primaria.

En lo que se refiere al número de establecimientos dedicados a la atención de la educación inicial, como se aprecia en el cuadro 16, de un total de 2.357 establecimientos educativos públicos, el 7% (167) está dedicado a estos propósitos, ubicándose 57 en Montevideo y 110 en el Interior. La relación en Montevideo es superior a la del Interior; mientras que en Montevideo el 16.5% de los establecimientos de educación pública están destinados a la educación inicial, en el Interior son sólo el 5.5%.

En el cuadro 17 se plantea la evolución de la matrícula en educación pública inicial para el período 1970-1999. La misma se ha incrementado –tomando como año base de análisis 1995 (año de la reforma educativa)– un 161% en todo el país, siendo este incremento de un 156% en Montevideo y de un 164% en el Interior.

Cuadro 16
EDUCACIÓN INICIAL PÚBLICA. TOTAL DE ESTABLECIMIENTOS
EDUCATIVOS. Montevideo e Interior. Año 1999

Área geográfica	Total de Establecimientos Educativos		Establecimientos de Educación Inicial	
	Número	%	Número	%
TOTAL DEL PAÍS	2.357	100	167	7.1
MONTEVIDEO	344	100	57	16.5
INTERIOR	2.013	100	110	5.5

Fuente: Gerencia de Planeamiento y Evaluación de la Gestión Educativa de ANEP en base a datos proporcionados por el Dpto. de Estadística Educativa del Consejo de Educación Primaria.

Cuadro 17
EDUCACIÓN INICIAL PÚBLICA. EVOLUCIÓN DE LA MATRÍCULA
POR AÑOS SELECCIONADOS (1970-1999). Montevideo e Interior

AÑOS	TOTAL DEL PAÍS		MONTEVIDEO		INTERIOR	
	Matrículas	%	Matrículas	%	Matrículas	%
1970	20.131	100	10.539	52.3	9.592	47.7
1980	31.791	100	13.848	43.5	17.943	56.5
1985	40.979	100	17.440	42.6	23.539	57.4
1990	46.201	100	16.889	36.6	29.312	63.4
1995	49.618	100	16.985	34.2	32.633	65.8
1996	56.050	100	19.665	35.0	36.385	65.0
1997	66.612	100	21.767	32.7	44.845	67.3
1998	73.256	100	23.092	31.5	50.164	68.5
1999	79.859	100	26.424	33.0	53.435	67.0
Índice BASE 1995=100	160.9		155.6		163.7	

Fuente: Gerencia de Planeamiento y Evaluación de la Gestión Educativa de ANEP en base a datos proporcionados por el Dpto. de Estadística Educativa del Consejo de Educación Primaria.

5. Breve reseña de los programas públicos de atención a la infancia

Las instituciones que han tomado bajo su responsabilidad el llevar a la práctica acciones de política social dirigidas a la infancia y adolescencia en condiciones de riesgo social son –entre otras– en el ámbito público: el Instituto Nacional del Menor, la Administración Nacional de Educación Pública, el Ministerio de Salud Pública, las Intendencias Municipales, el programa de Asignaciones Familiares del Banco de Previsión Social. A nivel de la sociedad civil actúan las Organizaciones No Gubernamentales de Atención a la Infancia y Juventud. Dentro de los organismos internacionales que colaboran en esta temática se encuentran, entre otros, a Unicef y el Instituto Interamericano del Niño, a través de distintas modalidades.

5.1 Iname

La principal política pública que se dirige a la atención de la infancia carenciada en Uruguay, es la que desarrolla el Instituto Nacional del Menor (Iname). Se trata de un organismo estatal que implementa diferentes modalidades de atención: sistema de internados, hogares sustitutos, subsidios y convenios con Organizaciones No Gubernamentales (ONG). El Iname también tiene a su cargo hogares diurnos para niños cuyas madres trabajan y carecen de recursos.

Este Instituto atiende en forma directa a aproximadamente 7.200 niños en todo el país, con programas que ofrecen alimentación, educación y atención de la salud a niños que se encuentran principalmente entre los 2 y los 12 años de edad. Muy pocos programas se dirigen a niños de entre 0 y 2 años, o a los comprendidos en la franja etaria de 12 a 18 años.²⁰

A su vez, el Iname realiza convenios con la sociedad civil organizada para la oferta de servicios a la infancia carenciada; en esta modalidad, la atención alcanza a una población de unos 32.000 niños.

En el cuadro siguiente se encuentra la información correspondiente a la cobertura de Iname en sus distintas modalidades de prestación para Montevideo e Interior en 1999.

²⁰ No ha sido posible, hasta el momento, acceder a la información de cobertura de cada servicio por tramos de edad.

Cuadro 18
NÚMERO DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES ATENDIDOS
POR EL SISTEMA INAME EN INSTITUCIONES OFICIALES Y PRIVADAS
SEGÚN UBICACIÓN GEOGRÁFICA, 1999

INSTITUCIONES	Montevideo	Interior	TOTAL
Oficiales/Públicas	4.168	3.497	7.665
Privadas	8.410	16.339	24.749
TOTAL	12.578	19.836	32.414

Fuente: S.I.P.I. Datos al 30 de junio de 1999.

La distribución de la población atendida, es de 72% en instituciones privadas que tienen convenios con Iname, mientras que el 28% restante lo es directamente por la institución. Teniendo en cuenta la distribución geográfica, se constata que en Montevideo se encuentra el 42% de la población atendida, y el 58% restante, corresponde al Interior.

En el siguiente cuadro aparece el número de centros del Sistema Iname, oficiales y privados, de acuerdo a la ubicación geográfica en 1999. Al respecto, el Iname cuenta con un total de 1.057 centros de los cuales 652 son públicos y 405 en convenio con instituciones privadas. La oferta del Interior duplica la de Montevideo, correspondiendo al primero la cifra de 675 centros y 382 a Montevideo.

Cuadro 19
NÚMERO DE CENTROS DEL SISTEMA INAME OFICIALES Y PRIVADOS
SEGÚN UBICACIÓN GEOGRÁFICA

CENTROS	Montevideo	Interior	TOTAL
Oficiales	225	427	652
Privados	157	248	405
TOTAL	382	675	1057

Fuente: S.I.P.I. (Datos al 30 de junio de 1999).

En relación a los regímenes de atención, el 77% de la población asistida por el Iname, es atendida en Centros de Referencia y de Atención Diurna que se ocupan de niños y adolescentes en un promedio de 8 horas diarias, manteniéndose los vínculos con la familia del menor. El 17% de la población atendida vive en

forma permanente en los Centros de Internación. El 6% restante, corresponde a la modalidad de atención en familia, que comprende los regímenes de adopción y las cuidadoras sustitutas rentadas, que nuclean un promedio de tres a cuatro niños y adolescentes de manera permanente.

5.2. Plan CAIF

En 1988 se establece en Uruguay un convenio de cooperación con Unicef mediante el cual se acuerda la puesta en funcionamiento de un programa de atención integral de preescolares por la vía de la implementación de Centros de Atención a la Infancia y la Familia (CAIF).

La estrategia diseñada enfatiza que junto a la atención integral directa del menor preescolar en los Centros CAIF en las áreas, educativas, sanitaria y nutricional, también se desarrollen actividades específicas dirigidas a las familias y a la comunidad en su conjunto.

Hasta marzo de 1990 su implementación estuvo a cargo de la Comisión Nacional del Menor la Mujer y la Familia. En 1990, por resolución del Poder Ejecutivo, pasó a funcionar bajo la órbita del FISE (Fondo de Inversión Social de Emergencia), pasando luego a depender directamente de la Presidencia de la República. El parlamento, en 1996, dispuso asignar al Iname la responsabilidad de la coordinación general del Plan CAIF.

El objetivo general de este Plan es “impulsar acciones integradas de organismos públicos, gobiernos departamentales y comisiones vecinales para atender las necesidades de las familias con niños preescolares que viven bajo la línea de pobreza” (Iname/Unicef/PNUD, 1999). La propuesta de este Plan está basada en un trabajo conjunto entre el Estado y la sociedad civil organizada a través de actores sociales constituidos como Asociaciones Civiles.

Intervienen en el Plan CAIF, por parte del Estado, instituciones públicas de nivel nacional y local. En el nivel nacional: Iname, Instituto Nacional de Alimentación (INDA), Ministerio de Salud Pública (MSP), ANEP, Ministerio de Educación y Cultura (MEC), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y representantes del Congreso Nacional de Intendentes. En el ámbito local: las intendencias departamentales, representaciones departamentales de Iname, ANEP y MSP.

La sociedad civil está presente en el ámbito nacional a través de tres delegados nacionales electos por las Asociaciones Civiles integrantes del Plan. En el ámbito local, por la presencia de delegados de todas las asociaciones civiles radicadas en el departamento.

El Plan CAIF contaba en 1995 con ciento veinte centros habilitados que atendían a la población de entre 2 y 5 años. Operan con un horario completo de atención de ocho horas. **Atienden promedialmente a un 3.5% del total de niños uruguayos comprendidos entre 2 y 5 años, según los datos manejados por la institución.**

En el cuadro siguiente se muestra la información correspondiente al número de centros CAIF abiertos en el período 1989-1995 (no existen datos posteriores), así como el número de niños asistidos en estos centros.

Cuadro 20
CENTROS CAIF INAUGURADOS Y CANTIDAD DE PLAZAS AGREGADAS ANUALMENTE, POR AÑO DE APERTURA

AÑO	NÚMERO DE SERVICIOS	NIÑOS ASISTIDOS
1989	24	1.368
1990	15	915
1991	9	531
1992	20	1.220
1993	16	976
1994	27	1.620
1995	9	549
TOTAL	120	7.179

Fuente: Seguimiento y evaluación del Plan CAIF. Perfiles característicos de la oferta. Unicef-MTSS, Montevideo, 1996.

Al desagregar la cobertura de los centros CAIF en 1995 por edad (cuadro siguiente), se destaca una mayor participación en el grupo de 4 años (27.6%) y 3 años (30.1%). En orden de importancia le siguen los niños de 2 años con una participación del 23.4% y en menor medida los de 5 años (14.6%). La disminución del número de niños de 5 años asistentes a los centros CAIF puede deberse a la incorporación de los mismos en clases jardineras de ANEP.

En un estudio reciente (Midaglia, 2000) se releva la existencia de 138 centros CAIF en 1998, 116 de ellos en el Interior del país y los 22 restantes en Montevideo, estimándose la cobertura de 8.700 niños en el Interior y 1.600 en Montevideo, aproximadamente (10.300 en total).

Cuadro 21
NÚMERO DE NIÑOS INSCRIPTOS EN LOS SERVICIOS
POR EDADES INDIVIDUALES (1995)²¹

EDAD	NÚMERO	PORCENTAJE
Menores de 2	71	2.9
2 años	573	23.4
3 años	676	27.6
4 años	737	30.1
5 años	357	14.6
6 años y más	30	1.2
Total	2.444	100
% asistencia diaria		81.7

Fuente: Seguimiento y evaluación del Plan CAIF. Perfiles característicos de la oferta. Unicef-MTSS, Montevideo, 1996.

5.3. Programa Nuestros Niños – Intendencia Municipal de Montevideo (IMM)

Este programa fue iniciado en 1990 a partir del convenio suscrito ente la IMM y Unicef y depende de la División Salud y Programa Sociales del Departamento de Descentralización. Comprende en la actualidad a 18 Centros de educación inicial comunitarios, 5 de ellos atienden bebés y los otros atienden niños de 2 y 3 años. El total de niños cubiertos es de aproximadamente 1.400, y por un sistema de becas con otras guarderías (15 instituciones ubicadas mayoritariamente en zonas marginales) se colabora con aproximadamente 300 niños más (información correspondiente al año 2000).

De los 18 centros, 8 funcionan en un régimen de ocho horas diarias y 10 en dos turnos de cuatro horas. Este programa ofrece atención integral: educación, alimentación y seguimiento de salud. Para esto último, coordinan con las policlínicas barriales de la IMM (División Salud). También dirigen su accionar hacia los padres, intentando educar y concientizar sobre la necesidad de enviar sus niños a estos centros. Les ha sido difícil llegar a sectores marginales, a pesar de insertar estos centros en barrios muy carenciados, con la intención de focalizar el trabajo en dichos sectores, pero lo común es que se acerque la población de menos recursos pero no marginal.

²¹ Si bien la población objetivo del Plan CAIF son los niños de 2 a 5 años, algunos centros del Plan atienden a menores de 2 años y otros a mayores de 5 debido a que algunas de las comisiones administradoras de estos centros han adaptado la prestación a la demanda del entorno comunitario.

6. La educación inicial privada

Una variada oferta de servicios de atención y cuidado de niños se nuclea en la esfera privada de la economía; son servicios ofrecidos en el mercado que obviamente requieren de un pago para acceder a los mismos.

Según la Ley 16.802 del 19 de diciembre de 1996, se entiende por guardería a toda institución, propiedad de persona física o jurídica, cuya actividad predominante esté constituida en forma onerosa o gratuita por la protección, atención o el cuidado de niños de cualquier edad y condición física o psíquica.

Por otra parte, y según esta misma Ley, se entiende por guardería privada “a toda institución cuyo fin principal sea la guarda, cuidado, educación preescolar, estimulación temprana o similar, de niños de 0 a 6 años que asistan durante un período no inferior a las 12 horas semanales y que no dependan orgánicamente de la ANEP o del Iname”.

El control y fiscalización, según lo establece este decreto de regulación de guarderías, es ejercido por una Comisión Honoraria que actúa en el Ministerio de Educación y Cultura. Esta Comisión está integrada por cinco miembros: el Director de educación del MEC (presidente), un representante de ANEP, un representante de las guarderías privadas registradas, un representante del Iname y un médico pediatra del MSP.

En el año 1996 se creó, en la órbita del MEC, el Registro Nacional de Guarderías, en el que deben inscribirse las instituciones privadas que soliciten actuar como tales. Las guarderías que desarrollen su actividad en el ámbito de instituciones oficiales o empresas públicas, serán sujeto de las acciones de registro, habilitación y supervisión previstas por la Ley 16.802. Esto supone que las guarderías del Plan CAIF y del Plan Nuestros Niños, incluidas en este informe como guarderías miembro de los programas públicos de atención a la infancia, integran la lista de registros de guarderías privadas del MEC.

A continuación se presentan algunos datos resultantes del Registro de Guarderías del MEC y del Primer Censo de Centros de Educación Inicial de Montevideo, llevado a cabo por la ANEP con el apoyo de Unicef en 1992 (último disponible), así como de otras estadísticas disponibles en el MEC para el año 2000.

Del total de centros de educación inicial privados que funcionan en el país, se registraron en el MEC desde noviembre de 1997 hasta marzo de 1999, seiscientos cincuenta instituciones. Sin embargo, es evidente al observar los datos del Primer Censo de Centros de Educación Inicial de Montevideo, que el número de guarderías registradas es sustantivamente menor al número de las existentes, ya que mientras los datos del Censo arrojan la presencia de 498 establecimientos privados en Montevideo en 1992, de noviembre de 1997 a marzo de 1999 se registraron solamente 366 guarderías en la capital del país.

En el cuadro siguiente se observa el número de guarderías registradas en el país en el año 1999 (última información disponible).

Cuadro 22
CENTROS PRIVADOS DE EDUCACIÓN INICIAL POR ÁREA GEOGRÁFICA según Registros del Ministerio de Educación y Cultura (MEC). 2000

Área geográfica	Nº de Centros
Montevideo	366
Interior	284
TOTAL	650

Fuente: Revista Nº10 de la Dirección de Educación, MEC, 2000.

Los últimos datos disponibles en los registros del MEC señalan que los establecimientos de cuidado infantil en la capital del país están relativamente concentrados en zonas con bajos valores de Necesidades Básicas Insatisfechas. Esto obedece a un desarrollo importante de la oferta privada que, en ausencia o con presencia marginal de la oferta pública, constituye una alternativa real a la necesidad de las madres que trabajan para el cuidado de sus hijos pequeños.

Cuadro 23
BARRIOS DE MONTEVIDEO CON MAYOR NÚMERO DE CENTROS PRIVADOS DE EDUCACIÓN INICIAL, CON NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS (NBI)²² DE LA ZONA, según Registros del MEC

Barrio	Pocitos	Cordón	Blanqueada	Pque. Batlle	Prado
Nº Centros	30	24	17	15	15
NBI	2.4	11.4	3.3	4.0	7.3

Fuente: Revista Nº 10 de la Dirección de Educación, MEC, 2000.

²² La medición de la pobreza según la metodología de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) se basa en los siguientes indicadores: 1) hogar con niños en edad escolar (7 a 12 años) que no asistan a la escuela; 2) hogar con hacinamiento crítico (más de tres personas por cuarto para dormir); 3) hogares en viviendas inadecuadas; 4) hogares en viviendas sin servicios básicos; y 5) hogares con alta dependencia económica. Hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI): Es la relación entre los hogares de una entidad que presentan las características de al menos uno de los 5 indicadores de Necesidades Básicas Insatisfechas, y el total de hogares de esa entidad.

Cuadro 24
BARRIOS DE MONTEVIDEO CON MENOR NÚMERO DE
CENTROS PRIVADOS DE EDUCACIÓN INICIAL, CON NBI DE LA ZONA,
según Registros del MEC

Barrio	Acacias	Ituzaingó	Larrañaga	Atahualpa	Flor de Maroñas
Nº Centros	1	1	1	1	2
NBI	23.4	18.5	4.3	3.5	20.6

Fuente: Revista Nº 10 de la Dirección de Educación, MEC, 2000.

Según los datos del Registro de Guarderías del MEC, hay un importante crecimiento de guarderías privadas en la última década, ya que del total de centros registrados, el 37% no tiene más de cinco años de antigüedad y el 23,4% tiene entre seis y diez años de existencia, lo que suma el 60,5% del total de guarderías.

Cuadro 25
CENTROS PRIVADOS DE EDUCACIÓN INICIAL EN MONTEVIDEO
SEGÚN ANTIGÜEDAD DE LA INSTITUCIÓN

Rango de antigüedad	Porcentaje de Centros (en un total de 337)
Hasta 5 años	37,1%
De 6 a 10 años	23,4%
De 11 a 15 años	17,8%
De 16 a 20 años	4,7%
Más de 20 años	16,9%
Total	100%

Fuente: Revista Nº 10 de la Dirección de Educación, MEC, 2000.

Este aumento en la oferta de servicios de educación inicial responde al fenómeno de inserción creciente de las mujeres en el mercado de trabajo y a la necesidad de encontrar soluciones de cuidado para los hijos más pequeños. La función de cuidados tradicionalmente desempeñada por las mujeres de la familia, necesita ahora respuestas de otro tipo. Frente a la ausencia significativa de oferta pública de servicios de cuidado infantil, la posibilidad de acceso a dichos servi-

cios se restringe a aquellas familias que pueden pagar el servicio de cuidado en el mercado.

El siguiente cuadro muestra el cruce de la antigüedad del centro con el porcentaje de NBI del barrio donde está ubicado. Aquí se puede observar nuevamente que el mayor número de centros (166) se encuentra en barrios con NBI menores al 10%, mientras que en los barrios con NBI mayores al 40% se han registrado tan sólo 12 guarderías privadas.

A su vez, se observa que el mayor porcentaje de guarderías con menos de cinco años de antigüedad, se encuentra en los barrios de menores NBI, lo que indica que el mayor crecimiento de oferta privada de educación inicial se ha dado en estas zonas. Sin embargo, en los barrios con NBI mayores al 40% el porcentaje de guarderías con menos de cinco años es igual al de guarderías con más de veinte años de existencia, lo que puede indicar una estabilidad en la oferta y demanda de estos servicios en las zonas de menores recursos. La alternativa de servicios privados de cuidado infantil no parece ser una alternativa a la que pueden acceder los hogares de menores recursos.

Cuadro 26
ANTIGÜEDAD DE LOS CENTROS DE EDUCACIÓN INICIAL
DE MONTEVIDEO SEGÚN NBI DEL BARRIO

Antigüedad del Centro	Rangos de NBI (en porcentajes)					Total
	0 a 10	10 a 20	20 a 30	30 a 40	> 40	
Hasta 5 años	39,76	35,19	31,58	50,00	25,00	37,20
De 6 a 10 años	17,47	24,07	50,00	8,33	25,00	23,21
De 11 a 15 años	19,28	21,30	7,89	8,33	8,33	17,86
De 16 a 20 años	4,82	2,78	5,26	8,33	16,67	4,76
Más de 20 años	18,67	16,67	5,26	25	25,00	16,96
Total	100 (166)	100 (108)	100 (38)	100 (12)	100 (12)	100 (336)

Fuente: Revista N° 10 de la Dirección de Educación, MEC.

En el siguiente cuadro se muestra la proporción de guarderías para Montevideo y el Interior del país según los tramos de edades de los niños que atienden. Es sin duda relevante observar que la oferta mayor de guarderías se concentra en los niños de entre 2 y 4 años de edad, encontrándose un 38.4% de guarderías que atienden a niños menores de 1 año en Montevideo y tan sólo un 9.2 que lo hace en

el Interior del país. Se podría pensar que recién a partir de los 2 años de edad del niño, sus adultos responsables encuentran una oferta relativamente extendida de servicios privados para su cuidado.

Cuadro 27
CENTROS DE EDUCACIÓN INICIAL POR ÁREA GEOGRÁFICA SEGÚN
RANGO ETARIO DE LOS NIÑOS QUE ASISTEN

Rango etario	Montevideo	Interior
< 91 días	6.4 %	1.1 %
91 días a 1 año	32.0 %	8.1 %
1 a 2 años	64.2 %	40.5 %
2 a 3 años	87.9 %	87.0 %
3 a 4 años	91.2 %	93.5 %
4 a 5 años	76.1 %	85.6 %
5 a 6 años	45.0 %	53.9 %
> a 6 años	20.1 %	25.0 %

Fuente: Revista N° 10 de la Dirección de Educación, MEC, año 2000.

El cuadro 28, muestra el horario de atención de los niños de los Centros del Registro del MEC, según el porcentaje de NBI del barrio. El mayor número de guarderías privadas, como se ha mencionado, se encuentra en barrios con NBI menores al 20% (299). Del total de estas guarderías, el 39% asiste a los niños entre 2 y 4 horas, disminuyendo el número de centros a medida que aumenta el número de horas de atención a los niños. Sin embargo, en las guarderías que asisten niños provenientes de barrios con NBI mayores al 40%, predominan las que los atienden entre 6 y 8 horas.

La diferencia en el número de horas de asistencia a guarderías de acuerdo a las NBI (a mayor porcentaje de NBI, mayor número de horas de permanencia de los niños en los centros de atención) puede estar evidenciando el valor diferencial que se le otorga a la educación temprana en los hogares de distintos niveles económicos. Esto permite plantear la hipótesis de que los niños pertenecientes a hogares de menores recursos asisten a centros de educación inicial como una solución única de cuidado, mientras los adultos responsables trabajan. Los niños de hogares de mayores recursos permanecen menos tiempo en los centros de atención seguramente debido a la combinación de formas de cuidado. La concu-

Cuadro 28
TIEMPO DE ATENCIÓN DE LOS CENTROS DE EDUCACIÓN INICIAL
SEGÚN NBI DEL BARRIO

Tiempo de atención	Rangos de NBI (en porcentaje)			
	0 a 20	20 a 40	> al 40	Total
De 2 a 4 horas	38,80	30,91	0	36,34
De 4 a 6 horas	35,45	23,64	16,67	33,06
6 a 8 horas	19,40	30,91	83,33	23,22
Más de 8 horas	6,35	14,55	0	7,38
Total	100 (299)	100 (55)	100 (12)	100 (366)

Fuente: Revista N° 10 de la Dirección de Educación, MEC, 2000.

rrencia al centro educativo tendría en este caso, ante todo, un propósito formativo, de estimulación temprana, más que de solución concreta a las necesidades de trabajo de los adultos responsables.

7. Servicios de cuidado y educación inicial en la órbita de los sindicatos, las empresas y los organismos del Estado

La reglamentación vigente señala que “las guarderías que desarrollen su actividad en el ámbito de instituciones oficiales o empresas públicas, serán sujetas de las acciones de registro, habilitación y supervisión previstas por la Ley 16.802”. Esto supone que las guarderías que se analizan a continuación están incluidas en las 350 registradas en Montevideo entre noviembre de 1997 y marzo de 1999. Sin embargo, no fue posible conseguir datos secundarios sistematizados que permitiesen caracterizar este tipo de guarderías.

Por lo tanto, dada la inexistencia de datos secundarios disponibles sobre las guarderías de la órbita sindical, de las empresas y de los organismos del Estado, fue necesario realizar un relevamiento propio para obtener la información. Es necesario señalar que, si bien el relevamiento pretendió ser lo más exhaustivo posible, pueden existir guarderías no relevadas por no haber sido detectadas.²³

²³ El relevamiento se realizó en los meses de mayo y junio de 2001. En base a listados de guarderías, guía telefónica y otros informantes calificados se contactó, personal o telefónicamente, a las instituciones de cuidado solicitando información acerca de los servicios prestados y la población atendida.

Con el propósito de realizar tal relevamiento, se contactó a los distintos sindicatos y organismos del Estado para conocer cuáles ofrecen un servicio de cuidado para los niños de sus funcionarios. A posteriori, mediante entrevistas con los directores o encargados de las distintas guarderías, se recabaron datos correspondientes al tipo de financiamiento, rango etario de cobertura, cantidad de niños que asisten, características del personal que los atiende, horarios que cubre la guardería y servicios extracurriculares que brindan a los niños.

A continuación se presenta un cuadro que resume la información más relevante a los fines de este trabajo.

Cuadro 29
GUARDERÍAS SINDICALES Y DE LOS ORGANISMOS DEL ESTADO

Nombre	Financiamiento	Edad de cobertura	Número de niños	Horas de atención	Público objetivo
ANCAP	Estatal	0 a 5	140 Mvd. 94 interior	8	Exclusivos para funcionarios
FUNSA	Privado/Estatal/Sindical	0 a 4	51 niños	9	Abierta a todo público
UTE	Estatal/Privada	2 a 4	71 niños	8.30	Abierta a todo público
OSE	Estatal/Aportes de los padres	0 a 5	67 niños	7	Exclusivo para funcionarios
ANTEL	Estatal/Privada/Sindical	0 a 4	69 niños	8	Exclusivo para funcionarios
BPS	Estatal/Aportes de los padres	0 a 4	136 niños	10	Exclusivo para funcionarios
BSE y Ministerio de RR.EE.	Privado/Estatal	0 a 5	93 niños	9	Abierta a todo público
AEBU	Privado/Sindical	1 a 5	368 niños	9	Abierta a todo público
FUS	Aportes de los padres/Sindical	0 a 5	124 niños	12	Exclusivo para funcionarios
IMM	IMM/Aportes de padres	2 a 4	126 niños	6	Exclusivo para funcionarios
Poder Judicial	Estatal/Aporte de los padres/Sindical	0 a 5	60 niños	7	Exclusivo para funcionarios
MSP	Estatal/Aportes de los padres	0 a 5	27 niños	10	Exclusivo para funcionarios

Nombre	Financiamiento	Edad de cobertura	Número de niños	Horas de atención	Público objetivo
Hospital Pereyra Rosell	Estatal/Aportes de los padres	0 a 4	60 niños	12	Exclusivo para funcionarios
Ministerio de Defensa	ANEP/Estatal/Aportes de padres	2 a 4	150 niños	6	90% de cupos p/ funcionarios, 10% p/ niños del barrio
MTOP	Estatal/Aportes de los padres	0 a 5	115 niños	10	Exclusivo para funcionarios
Presidencia	ANEP/Aportes de padres/Estatal	0 a 5	25 niños	10	Exclusivo hijos de funcionarios
Ministerio de Economía	Sin datos	Sin datos	Sin datos	Sin datos	Sin datos
Palacio Legislativo	Sin datos	Sin datos	Sin datos	Sin datos	Sin datos

Fuente: Relevamiento propio, mayo/junio 2001.

De acuerdo al relevamiento realizado, son diecinueve las instituciones que brindan algún tipo de servicio de cuidado de niños en edad preescolar (de 0 a 5 años) en el ámbito sindical y de organismos del Estado. Como se puede observar en el cuadro, las características de este tipo de guarderías son bien diversas. Con propósitos clasificatorios, para una primera agrupación se utilizan dos criterios: la modalidad de financiamiento y la atención o no atención a niños en etapa maternal, es decir de 45 días a 1 año y medio.

Agrupar las guarderías por tipo de financiamiento es una tarea compleja pues los mecanismos utilizados son muy variados. Tan sólo una de las diecinueve, es financiada exclusivamente con fondos del Estado, que es el caso de la guardería de Administración Nacional de Combustibles Alcohol y Portland (ANCAP).

Por otra parte están las que, si bien reciben los mayores aportes del Estado o del Organismo al cual pertenecen, cuentan con pequeñas contribuciones de los padres de los niños, ya sea como porcentaje de sus salarios o a partir de contribuciones voluntarias acordes a las posibilidades económicas personales. A este grupo pertenecen las guarderías de Obras Sanitarias del Estado (OSE), Banco de Previsión Social (BPS), Intendencia Municipal de Montevideo (IMM), Ministerio de Salud Pública (MSP), Hospital Pereyra Rosell y Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOP).

Otro grupo lo conforman las que además de recibir aportes del Estado y de los padres de los niños, realizaron un convenio con ANEP que cubre el pago de

todas o algunas de las maestras. Este es el caso de la guardería del Ministerio de Defensa y de la de Presidencia de la República.

También están que se han denominado con financiamiento “privado”, que son aquellas abiertas a todo público, por lo que además de contar con las contribuciones del Estado o de los funcionarios, reciben la cuota total abonada por los niños ajenos a la institución. Este es el caso de las guarderías del Banco de Seguros del Estado (BSE) y de Usinas de Transmisión Eléctrica (UTE).

Las guarderías con participación sindical, ya sea total o parcial, son la de la Asociación de Empleados Bancarios del Uruguay (AEBU), la Federación Uruguaya de la Salud (FUS), el Poder Judicial (AFJU), Administración Nacional de Telecomunicaciones (Antel) y Fábrica Uruguaya de Neumáticos Sociedad Anónima (FUNSA). El financiamiento se complementa con recursos, ya sean del Estado, con aportes de los padres o por ser guarderías abiertas a todo público (como es el caso de las de AEBU y FUNSA).

Por último se menciona el caso del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE), que si bien no cuenta con una guardería propia, los hijos de sus funcionarios pueden asistir a la del BSE, haciéndose el Ministerio responsable del pago de la cuota correspondiente.

Otra categoría interesante para clasificar a estas guarderías es el rango de edad de los niños que asisten. Si se hace una clasificación en función de la asistencia a niños menores de 1 año y medio, quedarían conformados dos tipos de guarderías: “con maternal”²⁴ y “sin maternal”. La mayoría se corresponde con el primer tipo, siendo tres las que no asisten a los niños más pequeños: las de IMM, Ministerio de Defensa y AEBU. Esto muestra la adaptación de la cobertura de las guarderías a la creciente necesidad de las madres, de servicios de cuidado institucional cada vez más próximos al nacimiento del niño, debido a su rápida reinserción laboral.

Respecto a los horarios que brindan, se relevó, que si bien todas tienen una cobertura mínima de seis horas diarias, el horario se adecua a los de trabajo de la institución de referencia. En la mayoría de los casos la cobertura horaria va, desde la mañana hasta la tarde, pudiendo los padres elegir la cantidad de horas que requerirán del servicio. Por otro lado están las guarderías en las que se ofrecen dos turnos (matutino o vespertino), optándose por uno de ellos, como es el caso de AEBU y el Ministerio de Defensa. Por último está el caso de la IMM y el Poder Judicial que cubren exclusivamente el horario de trabajo de la institución a la cual pertenecen.

24 Resulta significativa la forma en que se denomina en el ámbito educativo a esta etapa del cuidado institucionalizada: se la considera la etapa maternal, la atención maternal, impregnada sin duda de las consideraciones y valoraciones sociales acerca de la indispensabilidad del vínculo y el rol materno en la primera etapa de vida de los niños.

En cuanto a los servicios que ofrecen, se observa que la mayoría tiene servicios referentes a la alimentación (mamaderas, desayuno, almuerzo). Algunas como AEBU, BSE, FUS, Poder Judicial/AFJU ofrecen a su vez actividades deportivas.

8. Anotaciones finales

En primer lugar es conveniente recordar la definición y los dilemas del cuidado que se abordaron en capítulos anteriores. El tema de los cuidados es uno de los más importantes vinculados al real ejercicio de la ciudadanía social de las mujeres; y puede asumir distintas características: ser remunerado o no remunerado, prestado por medio de un acuerdo o de manera voluntaria, provisto de forma profesional o basado en obligaciones morales. La oferta de cuidado infantil institucionalizado para los niños menores de 4 años en el Uruguay es muy pequeña y se concentra principalmente en el sector privado de la economía, por lo que el acceso a estos servicios depende de los recursos económicos de los hogares.

La prestación de los cuidados infantiles, objeto de estudio en esta sección, continúa siendo en Uruguay mayoritariamente llevada a cabo de manera no remunerada, en base a redes informales y familiares, principalmente debido a que la oferta pública de cuidado para los niños más pequeños es muy reducida, no tiene un carácter universal como la educación inicial²⁵ o primaria.²⁶

De acuerdo a los datos presentados, puede observarse con claridad que la cobertura institucional de la atención de los niños pequeños, especialmente de aquellos comprendidos entre 0 y 3 años, es muy reducida, así como también lo es la información sistematizada disponible al respecto, por lo cual la elaboración de este capítulo pretende ser un avance sustantivo.

No existe una política nacional integrada relativa a los servicios de cuidado infantil, actuando en esta esfera varias instituciones y programas públicos y privados. Al contrario de la educación primaria, la educación preprimaria ha tenido en Uruguay un crecimiento tardío e insuficiente. Parecería seguirse asumiendo que el cuidado de los niños es una tarea femenina, no remunerada y de baja valoración social. Continúa siendo un tema de la esfera privada, un problema de las familias y no se asume social o colectivamente, especialmente en el caso de los niños más pequeños.

25 Educación inicial corresponde a la educación preprimaria para los niños de 4 y 5 años de edad: es lo que se denomina también "jardín de infantes". Lo llamado "guardería" en el lenguaje común, se refiere a la atención de los niños de 0 a 3 años.

26 Educación primaria corresponde a la educación escolar, de primero a sexto año de escuela, generalmente entre los 6 y 12 años de edad.

El dilema más importante lo tienen los hogares de menores recursos (especialmente las mujeres, por ser quienes se encargan de estas tareas al interior de los mismos) que no pueden incluir dentro de las estrategias para afrontar sus responsabilidades familiares y de cuidado, el recurrir a la compra de servicios en el mercado. No se asume al cuidado como un derecho, tanto en la necesidad de ser cuidado en alguna etapa o circunstancia de la vida, como en la necesidad de cuidar.

En Uruguay, la realidad al interior de la población infantil en edad preescolar, con respecto a la oferta de cuidados y atención, es diversa según se analice de acuerdo a la composición de sus hogares, al nivel socioeconómico o al lugar geográfico, pero también de acuerdo a la edad concreta de los niños.

Los niveles de cobertura de los servicios de cuidado infantil presentan dos realidades bien diferenciadas según se trate de niños comprendidos entre 0 y 3 años de edad o de niños ubicados entre 4 y 5 años de edad, especialmente en el caso de estos últimos, luego de los cambios introducidos en la Reforma Educativa de 1995.

En este sentido, se recuerda que el nivel de cobertura de cuidado infantil para el año 1990 era de 14% para los niños de 0-3 años y de 64.1% para los de 4 y 5 años. En 1999, el nivel de cobertura en el rango inferior disminuye, aumentando hasta un 80% el nivel de cobertura en las edades de 4 y 5. A nivel global de cobertura, en el período 1990 era de un 30%, pasando en 1999 a un 35%. Si se considera, entonces, al conjunto de la población comprendida en ese tramo de edad, se puede afirmar que el 66% de los niños en etapa preescolar en el Uruguay no tiene cobertura de servicios de cuidado, pública o privada. De todas formas, el acento debe estar dirigido a los niños de entre 0 y 3 años de edad que es donde se evidencia la ausencia más crítica de cobertura, llegando sólo a un 13%. Por otro lado, comparativamente, la cobertura de servicios de cuidado infantil ha sido siempre superior en Montevideo con relación al Interior del país.

En términos generales, es posible sostener que los cambios producidos por la reforma educativa de 1995 muestran un crecimiento global de la matrícula en educación inicial desde ese año, así como una tendencia a la universalización del servicio para los niños de 4 y 5 años. Este incremento en la matrícula ha implicado, evidentemente, un aumento en la cobertura preescolar pública para todo el país, con un peso mayor en el Interior que en Montevideo, donde la cobertura tiene una incidencia mayor de la oferta privada.

La asistencia a educación inicial presenta diferencias de acuerdo a los estratos económicos en los que se ubican los hogares, existiendo una relación directa entre los ingresos del hogar y la asistencia a centros públicos o privados, así como también en cuanto a la edad de concurrencia de los niños a estos centros. A medida que crece el nivel de ingresos de los hogares, aumenta la relación de asistencia

a establecimientos privados y disminuye la edad de inicio de educación inicial. Existe una clara diferenciación en el acceso al servicio, que queda evidenciado cuando a medida que aumenta el ingreso del hogar, se incrementa la tasa de escolarización. Como se observa en el cuadro, en los hogares más pobres, 5 de cada 10 niños asisten a centros de educación inicial, en tanto en los hogares de mayores ingresos, la relación es de 9 cada 10, mientras que para el total del país la relación es 6 de cada 10.

Esto se vuelve especialmente relevante si se lo relaciona con la cobertura para el período de 0 a 3 años en que prevalece la oferta privada, por lo que puede suponerse que en el marco del bajo nivel de cobertura que presenta este tramo de edad, se asocia a los hogares con quintiles de ingreso más altos.

Por otro lado, en las zonas donde los niveles de pobreza se acrecientan, la cobertura privada se vuelve prácticamente marginal, lo que permite, entre otras cosas, observar la estrecha asociación entre grados de pobreza, nivel de instrucción y participación laboral de las mujeres.

Si se asocian estos datos acerca de la cobertura de servicios de cuidado infantil, a los datos presentados sobre la composición y los niveles de ingreso de las familias en Uruguay, se observa que los sectores con mayores necesidades de estos servicios son los que menos acceden a los mismos, lo que evidencia además la adopción de estrategias diferenciales para el cuidado de los niños, según el tipo de familia y el nivel socioeconómico de las mismas. Se recuerda la presencia de niños de hasta 5 años en los hogares según quintiles de ingreso: en el primer quintil se ubica la tercera parte de los niños de esa edad en Montevideo y casi el 40% en el Interior urbano. Estas proporciones van disminuyendo a medida que aumentan los ingresos de los hogares, encontrándose que en el último quintil los porcentajes alcanzan valores de 14% en Montevideo y 11% en el Interior.

Por otra parte, es importante también recordar la preeminencia de jefaturas femeninas en hogares monoparentales y extendidos, así como la fuerte variación en la tenencia de hijos a cargo en los hogares encabezados por mujeres; mientras que el 77.2% de las jefas de escasos recursos tiene hijos a su cargo, las de mayores ingresos con hijos a cargo, son sólo el 32.4%.

La escasa oferta de servicios de cuidado diurno de los niños pequeños tiene consecuencias importantes en el ejercicio de la ciudadanía social de las mujeres y en las posibilidades laborales de las mismas, así como en las oportunidades de desarrollo de los niños. Desde el punto de vista de la tensión entre el rol productivo y reproductivo de las mujeres, la situación más crítica la presentan las madres que trabajan y que tienen a su cargo hijos de entre 0 y 5 años. Asimismo, las tasas de participación económica de las mujeres con niños menores de 3 años es menor que la de mujeres con niños mayores, así como también es menor la tasa de participación económica de las mujeres más pobres.

En este sentido, de acuerdo al planteo de Fraser acerca del carácter doméstico de los cuidados como base para su exclusión de los derechos ciudadanos, lo que está faltando es un concepto de ciudadanía que reconozca la importancia de los cuidados y las responsabilidades domésticas para la sociedad, hecho que se evidencia en el Uruguay, entre otras cosas, por la inexistencia de cuidados institucionalizados para los menores de 3 años. Limitar las responsabilidades de los cuidados, casi exclusivamente a la esfera privada, convirtiéndolas en un problema privado, torna muy dificultoso el volver este tema en un objeto de derecho real.

En síntesis, puede afirmarse que existe una diversidad de situaciones en la oferta institucionalizada de servicios de cuidado infantil en el Uruguay. Se observa una fragmentación en la oferta pública de estos servicios. El Estado focaliza sus prestaciones hacia los sectores de menores recursos económicos; los sectores más favorecidos económicamente recurren a la compra de servicios en el mercado y los sectores medios probablemente desarrollen estrategias más vinculadas a las redes familiares y comunitarias. En todos los casos, sin embargo, los cuidados infantiles dependen de una compleja ambivalencia de prestaciones familiares, domésticas, estatales, remuneradas y no remuneradas.

De todas formas, las mujeres continúan trabajando; especialmente entre las mujeres activas en edad reproductiva encontramos tasas de participación creciente, por lo que resulta pertinente estudiar las otras formas de cuidado no institucionalizados, como el servicio doméstico, la recurrencia a redes familiares, etc.

En la siguiente etapa de esta investigación se tratan las diferentes estrategias que desarrollan las familias, especialmente las mujeres, para asegurar los cuidados a los niños más pequeños.