



# Observatorio de los derechos de la infancia y la adolescencia en Uruguay 2006

Para toda la infancia  
Salud, Educación, Igualdad, Protección  
ASÍ LA HUMANIDAD AVANZA





Observatorio de los derechos  
de la infancia y la adolescencia  
en Uruguay

2006

© **Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia,  
UNICEF Uruguay 2007**  
Derechos reservados

Observatorio de los derechos de la infancia y la adolescencia en Uruguay. 2006

Autores:

Álvaro Arroyo  
Gustavo De Armas  
Alejandro Retamoso  
Lucía Vernazza

Colaboradores:

Aridane Hernández  
Itziar Morante

Corrección de estilo: María Cristina Dutto

Coordinación editorial: Área de Comunicación UNICEF Uruguay

Diseño y diagramación: Rodolfo Fuentes Diseño

Impresión: Tradinco

ISBN: 978-92-806-4168-4

Primera edición mayo 2007

UNICEF Uruguay  
Bulevar Artigas 1659, piso 12  
Montevideo, Uruguay  
Tel (598 2) 403 0308  
Fax (598 2) 400 6919  
e-mail: [montevideo@unicef.org](mailto:montevideo@unicef.org)  
[www.unicef.org/uruguay/spanish](http://www.unicef.org/uruguay/spanish)

UNICEF. Oficina de Uruguay  
Observatorio de los derechos de la infancia y la  
Adolescencia en Uruguay. 2006 / Álvaro Arroyo  
[et. Al.]. — Montevideo : UNICEF, may. 2007. 128 p.  
ISBN: 978-92-806-4168-4

URUGUAY / INFANCIA / ADOLESCENCIA /  
ANÁLISIS DE SITUACIÓN

# Contenido

Introducción .....	5
I. Pobreza infantil y políticas sociales: primeras señales de recuperación .....	7
1. Introducción: la evolución de la pobreza en las últimas dos décadas .....	7
2. La evolución reciente de la desigualdad en la distribución del ingreso .....	14
3. Pobreza y territorio: el mapa de la exclusión social .....	15
4. Indicios sobre el impacto de las políticas sociales en la reducción de la pobreza .....	18
4.1. La evolución de la pobreza por trimestres desde 2005 .....	18
4.2 El impacto de las políticas de transferencias en la reducción de la pobreza infantil: el papel del «ingreso ciudadano» .....	19
4.3. La prioridad de la infancia en el gasto público social .....	23
II. Nutrición .....	27
1. Introducción .....	27
2. Estado nutricional de la infancia en Uruguay .....	28
2.1. Comparación del estado nutricional de los niños estudiados en 1996 y 2002 con los resultados más recientes de 2004 .....	29
2.2. Evolución de la desnutrición en Uruguay .....	30
2.3. Desnutrición crónica (déficit de talla) .....	30
2.4. Desnutrición global (déficit de peso para la edad) .....	33
2.5. Desnutrición aguda (emaciación) .....	35
2.6. Obesidad y sobrepeso .....	36
3. Prevalencia de anemia por déficit de hierro en niños de 6 a 24 meses .....	37
3.1. Evaluación del estado nutricional de los niños estudiados .....	38
3.2. Resultados del estudio de las reservas de hierro .....	38
3.3. Resultados de los estudios sobre anemia .....	38
4. El estado nutricional de los niños y las políticas alimentarias .....	40

III. Educación .....	47
1. Introducción .....	47
2. Características sociales de los niños que asisten a escuelas públicas .....	47
3. Territorio, segregación residencial y nuevos desafíos para el sistema educativo .....	54
4. Programas implementados en las escuelas para atender a los niños de contextos sociales desfavorables y resultados educativos .....	59
IV. Protección .....	69
1. Introducción .....	69
2. La aplicación de la ley .....	69
2.1. Adolescentes que infringen la ley .....	69
2.2. Procesos de protección en el sistema de justicia .....	77
3. Situación de los niños, niñas y adolescentes .....	81
3.1. Niños privados de su medio familiar .....	81
3.2. Prostitución infantil y adolescente .....	83
3.3. Trabajo infantil .....	86
4. La agenda de infancia en los medios de comunicación .....	90
Conclusiones .....	95
Bibliografía .....	101
Anexo .....	105

## Introducción



La presente edición del *Observatorio de los derechos de la infancia y la adolescencia* persigue como objetivos principales reunir, ordenar y analizar la información cuantitativa y cualitativa disponible acerca de la situación de la infancia en Uruguay. Este esfuerzo de sistematización y análisis de la información se concentra en las áreas que consideramos más relevantes en la vida de los niños y adolescentes: las condiciones materiales de vida, el estado nutricional, la calidad de la educación básica y los temas de protección: abuso, explotación y violencia. No obstante, en la presente edición del *Observatorio* hemos buscado también identificar los posibles impactos de las políticas desarrolladas por el nuevo gobierno en el campo de la infancia.

Si bien esta edición del *Observatorio* no pretende ofrecer una evaluación terminante o definitiva de estos posibles impactos, resulta ineludible por el momento en que nos encontramos (a mitad de camino en la actual administración de gobierno) esbozar un balance sobre la gestión gubernativa en el campo de la infancia e identificar, en consecuencia, algunas tareas que aún resta enfrentar, así como las perspectivas a mediano y largo plazo.

Si bien esta edición del *Observatorio* no pretende ofrecer una evaluación terminante o definitiva de estos posibles impactos, resulta ineludible por el momento en que nos encontramos (a mitad de camino en la actual administración de gobierno) esbozar un balance sobre la gestión gubernativa en el campo de la infancia e identificar, en consecuencia, algunas tareas que aún resta enfrentar, así como las perspectivas a mediano y largo plazo.

Intentando cumplir con estos propósitos, presentamos en las páginas que siguen un panorama de la situación de la infancia y la adolescencia en Uruguay, con énfasis en cuatro áreas temáticas: pobreza y desigualdad, nutrición, educación y protección. Esta mirada sectorial o temática no implica, en modo alguno, abandonar la doble perspectiva que ha caracterizado al *Observatorio de los derechos de la infancia y la adolescencia*: la articulación entre el *enfoque de derechos* y el análisis de los *ciclos de vida*. Como en las dos publicaciones anteriores, en esta edición pretendemos examinar la situación de los niños y adolescentes uruguayos empleando como prismas analíticos el *enfoque de derechos* (la evaluación sobre el grado de promoción y protección de los derechos de la infancia) y la mirada sobre los *ciclos de vida*. El lector podrá advertir fácilmente que los capítulos dedicados al estado nutricional de los niños, la calidad de la educación básica y los temas de protección hacen énfasis, respectivamente, en la primera infancia, la niñez en edad escolar y la adolescencia.

Esperamos que la presente edición del *Observatorio*, como las anteriores, brinde a la sociedad uruguaya y a los tomadores de decisión algunos insumos de información y análisis, con el objetivo de promover y proteger los derechos de los niños y adolescentes uruguayos.





# I. Pobreza infantil y políticas sociales: primeras señales de recuperación

## 1. Introducción: la evolución de la pobreza en las últimas dos décadas

Como ha sido reseñado en distintos estudios publicados en los últimos años,<sup>1</sup> la sociedad uruguaya presenta desde hace dos décadas preocupantes signos de exclusión social. El fenómeno de la *infantilización de la pobreza*, detectado hace ya veinte años por Juan Pablo Terra,<sup>2</sup> los procesos de segregación residencial y exclusión social que se fueron instalando en la pasada década<sup>3</sup> y la consecuente segmentación de la matrícula educativa, han ido configurando un nuevo paisaje social en el que la mayor parte de los niños y adolescentes —en particular, aquellos que viven en situación de *pobreza extrema*—<sup>4</sup> padecen la vulneración de sus derechos,

especialmente sus derechos económicos y sociales.

Al mismo tiempo que estos procesos de carácter estructural iban generando sus consecuencias, el desempeño de la economía nacional (la alternancia entre fases de crisis y de crecimiento) se vio reflejado en la evolución de los índices de pobreza, indigencia y concentración del ingreso. En este sentido, podemos advertir fácilmente a lo largo de los últimos veinte años cuatro periodos con distintos rasgos. El primero, que va de 1986<sup>5</sup> a 1994, se destaca por la abrupta reducción de los niveles de pobreza. En 1986 la pobreza alcanzaba prácticamente a la mitad de la población del país. Como señala el INE (2002: 18 y 24), en 1986 el 46,2% de las personas que vivían en localidades de 5000 habitantes o más tenían ingresos inferiores a la *línea de*

1 Entre otras: Kaztman y Filgueira (2001); PNUD (1999, 2001 y 2005); UNICEF (2005 y 2004).

2 Con relación a la *infantilización de la pobreza* y la inequidad en el acceso al bienestar social entre generaciones en Uruguay, se pueden consultar, entre otros, los siguientes trabajos: Terra (1988); Zaffaroni et al. (1998); Kaztman y Filgueira (2001); PNUD (1999, 2001 y 2005); UNICEF (2005 y 2004).

3 Sobre los procesos de *segregación residencial* que han venido operando en Montevideo y las ciudades de mayor porte del interior del país, se pueden consultar, entre otros, los siguientes trabajos: Kaztman (1997); Kaztman (2002); Kaztman y Retamoso (2005).

4 Definimos *pobreza extrema* como la situación en que se encuentran las personas u hogares cuyo ingreso per cápita es inferior al valor de 1,5 líneas de indigencia (LI). La población en situación de *pobreza extrema* incluye, por lo tanto, a la población indigente y a la que puede caer en situación de indigencia. Si bien la decisión de fijar la *línea de pobreza extrema* en 1,5 LI puede resultar arbitraria (se podría establecer, por ejemplo, en 1,25 o 1,75 LI), se justifica fácilmente considerando, por ejemplo, que la CEPAL ha fijado tradicionalmente este umbral como *línea de pobreza* para las zonas rurales de América Latina, donde el acceso a los bienes y servicios es muy básico o limitado.

5 La serie de tiempo elaborada por el Instituto Nacional de Estadística para describir la evolución de la pobreza se inicia en 1986 (INE, 2002). Eso no significa, por cierto, que no exista información anterior a ese año sobre la incidencia de la pobreza, pero para contar con datos estrictamente comparables se debe tomar la información que surge de la ECH de 1986 en adelante.

*pobreza* y el 7,7% inferiores a la *línea de indigencia* (una de cada diez personas en las localidades del interior del país). De acuerdo con el INE (2002: 18 y 24), entre 1986 y 1988 se registró una muy marcada reducción de la pobreza (de 46,2% a 26,6%) y la indigencia (de 7,7% a 2,6%). Si bien en el transcurso de este período la incidencia de la pobreza disminuyó en todas las franjas de edad, el mayor descenso se registró entre las personas de 65 años o más (de 32,6% a 4,2%). En los siguientes siete años los índices de pobreza y de indigencia siguieron disminuyendo, aunque a un ritmo menor, hasta alcanzar en 1994 los valores más bajos de los últimos 21 años: 15,3% y 1,2% respectivamente (INE 2002: 18 y 24).

La segunda fase, que podemos ubicar entre 1994 o 1995 y 1999, muestra el estancamiento —incluso el leve deterioro— de los indicadores de pobreza e indigencia. Entre 1994 y 2001, más allá de algunos leves movimientos, no se registran cambios en la incidencia de la pobreza y la indigencia; en ese último año la pobreza afectó al 18,8% de la población y la indigencia al 1,3%.

La tercera etapa, entre los años 1999 y 2004, estuvo pautada por la segunda mayor crisis económica de la historia moderna de Uruguay.<sup>6</sup> Esta etapa sobresale por la duplicación del porcentaje de población en situación de pobreza —de 15,3% a 31,9%,<sup>7</sup> un valor similar al observado en 1987, aunque de todos modos 14,3 puntos inferior al de 1986 (INE 2004 y 2006)— y el incremento de la indigencia hasta alcanzar al 3,9% de la población (INE 2006: 3), apenas cinco décimas menos que en 1987 (INE 2002: 18).

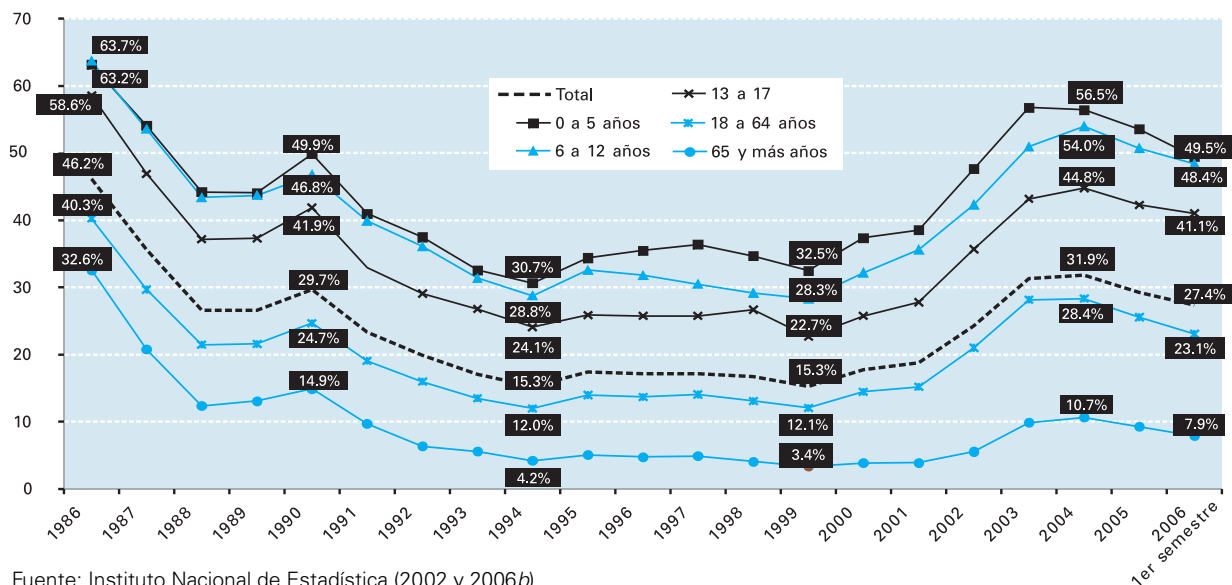
Tras la recesión económica que el país experimentó a comienzos de este decenio, el año 2005 marca un punto de inflexión: por primera vez en seis años Uruguay registra una reducción de los niveles de pobreza e indigencia en el conjunto de la población, y en todos los grupos de edad, así como una leve mejora de la distribución del ingreso (INE 2006: 3, 5 y 11).

Si bien la reducción del porcentaje de población en situación de pobreza observada entre 2004 y 2006 ha sido leve (de 31,9% a 27,4%), merece ser destacada porque mar-

6 La reducción acumulada real del PBI per cápita que se produjo entre 1999 y 2003 solo es superada por la caída registrada a comienzos de los años treinta del siglo pasado, en un contexto de crisis mundial de la economía. Sobre este punto se puede consultar Bértola (1998).

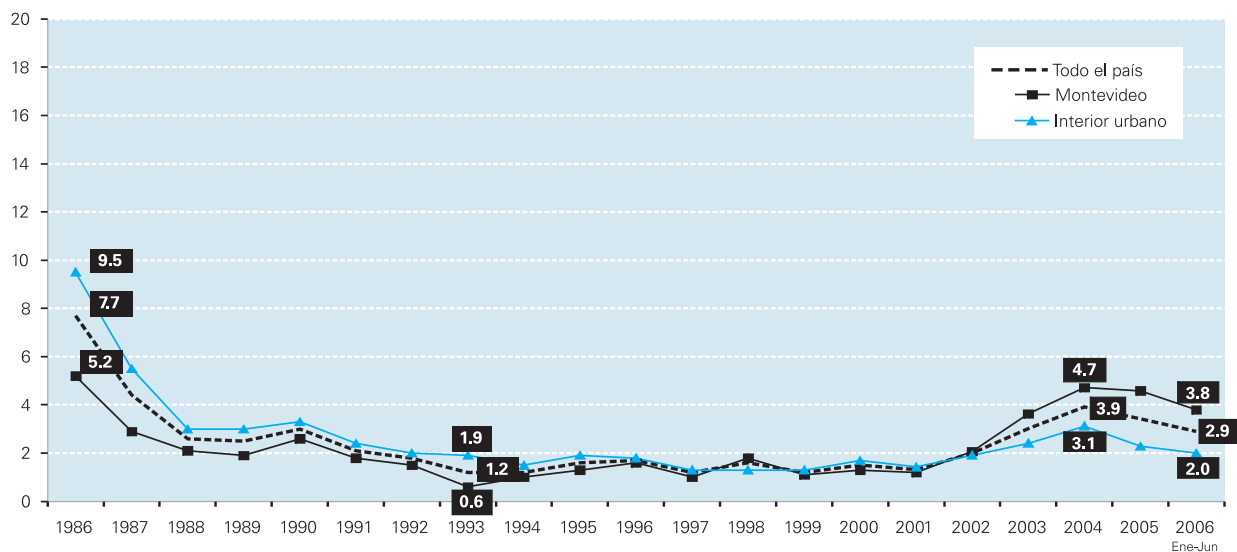
7 Cabe señalar que el guarismo más alto que se ha registrado en los últimos años corresponde al cuarto trimestre de 2003, cuando la pobreza afectó al 33,6% de las personas residentes en localidades de 5000 habitantes o más (INE 2004: 8).

**Gráfico 1. Incidencia de la pobreza (línea de pobreza 2002) por tramos de edad. Serie 1986-2006. En porcentajes**



Fuente: Instituto Nacional de Estadística (2002 y 2006b).

**Gráfico 2. Población bajo la línea de indigencia en Uruguay por áreas geográficas. Serie 1986-2006. En porcentajes**



Fuente: Para el período 1986-2000, Instituto Nacional de Estadística (2002: 18); para el período 2001-2006, Instituto Nacional de Estadística (2006: 3).

ca un punto de quiebre o inflexión con respecto a la tendencia al alza registrada entre 1999 y 2004; por primera vez en seis años Uruguay logra reducir sus niveles de pobreza e indigencia, abriendo un margen de expectativas positivas con relación al mediano plazo.

Sin desconocer el impacto positivo que las políticas sociales del nuevo gobierno pudieron haber tenido en la reducción de los niveles de pobreza e indigencia (tema que analizaremos más adelante), parece claro que uno de los factores principales ha sido la muy positiva evolución de la economía en los últimos dos años; en particular, el comportamiento de los salarios y, consecuentemente, de las jubilaciones. En esta línea, señala el informe sobre pobreza y desigualdad presentado recientemente por el INE (2006: 1-2):

Debido a la fuerte recesión que experimentó la economía uruguaya, el ingreso promedio de los hogares presentó un marcado descenso entre 2001 y 2003 (Cuadro 1). En 2004 comenzó a aumentar y esa tendencia se ha mantenido en 2005 y 2006 [...] Cabe destacar que la recuperación ha sido más marcada en el interior del país. Si se compara el primer semestre de 2006 con el primer

semestre de 2005, la mejora ha sido 13% para Montevideo y 19% para el interior del país [...] Los salarios fueron la fuente de ingresos que experimentó mayores aumentos, especialmente en el interior urbano. [...] Asimismo, las pasividades también se recuperaron, dado que su ajuste se basa en el aumento de salarios ocurrido en el período anterior.

El crecimiento de los ingresos no solo se ha visto reflejado en la reducción de los niveles de pobreza e indigencia (es decir, en su incidencia), sino también en la brecha o distancia que separa el ingreso promedio de los hogares pobres de los ingresos necesarios para superar la condición de pobreza o de indigencia. Este punto resulta clave, ya que si reducimos el análisis al porcentaje de hogares o personas en situación de pobreza o indigencia (la *incidencia*), podríamos arribar a conclusiones, como mínimo, parciales. La reducción del porcentaje de población bajo la línea de pobreza de un año a otro en una sociedad determinada puede no ser muy significativa, al mismo tiempo que la disminución de la *brecha de pobreza* puede ser relevante, lo que estaría reflejando un alivio en la *profundidad* de la pobreza que padecen los hogares.

**Cuadro 1**  
**Profundidad de la pobreza y de la indigencia**  
**en Uruguay, medidas a través del cociente de brecha**  
**de ingresos —calculado para las personas en**  
**situación de pobreza y de indigencia—, de la brecha**  
**de pobreza y de la brecha de indigencia.**  
**Serie 1986-2006. En porcentajes**

En esta dirección, los datos presentados en el cuadro 1 para los últimos veinte años —y en particular para los últimos dos— resultan de particular interés. Entre 1986 y 1993 —el período en que se constata la abrupta caída de los niveles de pobreza consignada páginas atrás— se observa una reducción significativa de la distancia entre el ingreso per cápita promedio de los hogares pobres y el valor de la línea de pobreza: de 34,4% a 27,2% (el valor más bajo de toda la serie). Desde 1994, el *cociente de la brecha de ingresos* comienza a crecer, con algunas oscilaciones, hasta alcanzar su valor más alto en 2004 (36,7%), marcando el momento en que la pobreza tuvo su mayor profundidad. En los últimos dos años este indicador se ha reducido en forma marcada, llegando en 2006 al 33,6%. En esta línea, sostiene el último informe de pobreza y desigualdad del INE (2006: 10):

[...] la brecha de pobreza también cae en el primer semestre de 2006 con respecto al mismo período del año anterior, lo cual significa que el ingreso de los hogares pobres se acerca, en promedio, al valor de la línea de pobreza. La caída es más pronunciada en el interior urbano de más de 5000 habitantes que en Montevideo.

	Cociente de brecha de ingresos para personas bajo la línea de pobreza (1)	Cociente de brecha de ingresos para personas bajo la línea de indigencia (2)	Brecha de pobreza (3)	Brecha de indigencia (4)
1986	34,4	29,80	15,90	2,3
1987	31,8	28,84	11,34	1,3
1988	29,5	24,31	7,86	0,6
1989	29,7	24,33	7,90	0,6
1990	30,2	24,05	8,96	0,7
1991	29,8	25,76	6,97	0,5
1992	29,1	26,62	5,79	0,5
1993	27,2	27,11	4,66	0,3
1994	28,7	27,48	4,40	0,3
1995	29,5	26,76	5,13	0,4
1996	30,2	25,23	5,20	0,4
1997	28,7	26,32	4,93	0,3
1998	30,2	29,05	5,04	0,5
1999	29,2	22,83	4,47	0,3
2000	30,0	25,47	5,35	0,4
2001	30,0	20,22	5,64	0,3
2002	32,1	20,10	7,80	0,4
2003	33,2	23,26	10,40	0,7
2004	36,7	22,96	11,70	0,9
2005	36,3	26,24	10,60	0,9
2006 (primer semestre)	33,6	17,24	9,20	0,5

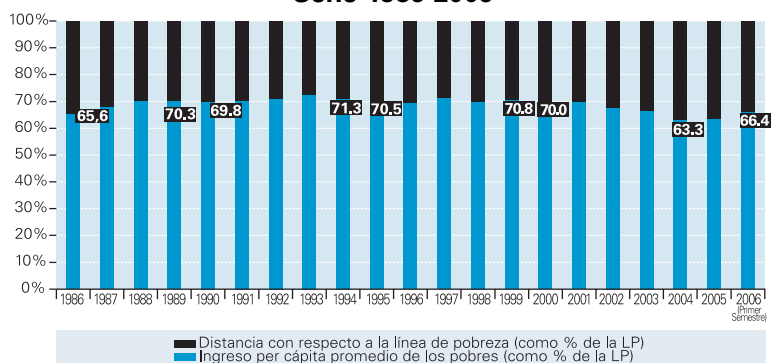
Fuente: Elaboración propia basada en Instituto Nacional de Estadística (2002) y en datos del Instituto de Economía (Facultad de Ciencias Económicas, UdelaR) calculados a partir de los microdatos de la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística.

Notas:

1. El *cociente de brecha de ingresos (income gap ratio)* para población pobre es igual a la diferencia entre el ingreso promedio de las personas pobres y la línea de pobreza, dividida por dicha línea.
2. El *cociente de brecha de ingresos* para población indigente es igual a la diferencia entre el ingreso promedio de las personas indigentes y la línea de indigencia, dividida por dicha línea.
3. La *brecha de pobreza* es el producto del *cociente de brecha de ingresos* de la población pobre por la incidencia o *índice de recuento* de la pobreza.
4. La *brecha de indigencia* es el producto del *cociente de brecha de ingresos* de la población indigente por la incidencia o *índice de recuento* de la indigencia.

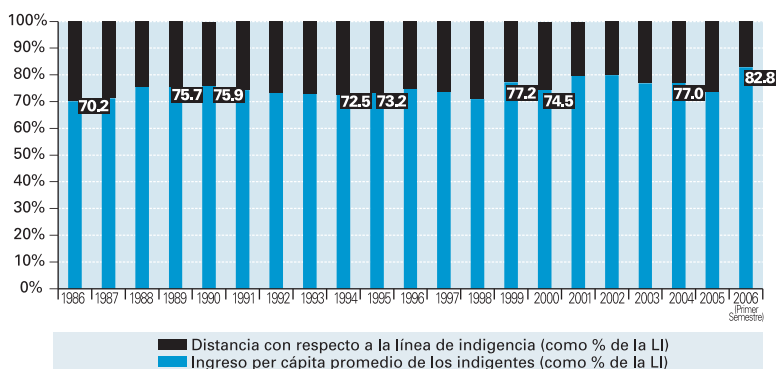
Si bien la reducción del *cociente de brecha de ingresos* (gráfico 3) y de la *brecha* para los hogares en situación de pobreza constituye por sí sola una señal alentadora, en tanto expresa el alivio de la pobreza, el

**Gráfico 3. Ingreso promedio (con valor locativo) de las personas pertenecientes a hogares pobres, expresado como porcentaje del valor de la línea de pobreza. Serie 1986-2006**



Fuente: Elaboración propia basada en Instituto Nacional de Estadística (2002) y en datos del Instituto de Economía (Facultad de Ciencias Económicas, UdelaR), calculados a partir de los microdatos de la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística.

**Gráfico 4. Ingreso promedio (con valor locativo) de las personas pertenecientes a hogares indigentes, expresado como porcentaje del valor de la línea de indigencia. Serie 1986-2006**



Fuente: Elaboración propia basada en Instituto Nacional de Estadística (2002) y en datos del Instituto de Economía (Facultad de Ciencias Económicas, UdelaR), calculados a partir de los microdatos de la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística.

dato que merece mayor atención es la caída significativa entre 2005 y el primer semestre de 2006 de ambos indicadores pero para la población en situación de indigencia. Como podemos apreciar en el cuadro 1 y en el gráfico 4, la distancia entre el ingreso per cápita promedio de los hogares indigentes y el valor de la línea de indigencia (el *cociente de brecha de ingresos*) se redujo nueve puntos (de 26,24 a 17,24), al mismo tiempo que la *brecha de indigencia* pasó de 0,9 a 0,5.<sup>8</sup>

Cabe destacar que la reducción de la brecha o distancia entre el ingreso per cápita de la población indigente y el ingreso que *debería tener* para superar la indigencia (reducción mayor de un tercio, como se puede apreciar en el gráfico 4) es la de mayor magnitud en los últimos veinte años, lo que significa que ha habido una mejora clara en los ingresos (desde luego, muy pauperizados) de los hogares más pobres del país.

La información que hemos presentado sobre la evolución de la pobreza y la indigencia en los últimos dos años (incidencia y profundidad)

8 Con relación al poder de las transferencias monetarias del Estado para reducir los niveles de pobreza e indigencia y mitigar su severidad, señalan Arim y Vigorito (2006: 63): “Al igual que en el caso de la distribución del ingreso, la contribución de las transferencias al alivio de la pobreza es muy dispar. *Todas contribuyen en mayor medida al alivio de la severidad e intensidad de la pobreza, que al de su incidencia, debido a que muchas de ellas están orientadas a hogares de bajos recursos y aun cuando el monto transferido no alcance para cruzar el umbral, acorta la distancia al mismo*” (cursivas agregadas).

permite ser optimistas con respecto al futuro, en el corto y mediano plazo, de la infancia y la adolescencia en Uruguay. No obstante, los problemas estructurales que afectan a la infancia desde hace al menos dos decenios están aún lejos de su solución. Asimismo, los posibles efectos positivos de las políticas desarrolladas en estos últimos dos años deben ser ponderados a la luz de las tareas, de más hondo alcance, que las instituciones públicas y la sociedad uruguaya deben encarar para garantizar los derechos de los niños y adolescentes, sobre todo de sus derechos económicos y sociales (aquellos sobre los que las políticas sociales pueden generar algún tipo de impacto).

Sin desconocer ni soslayar la auspiciosa reducción de la pobreza observada en todas las franjas de edad, la información disponible confirma que algunos de los problemas estructurales que afectan a la sociedad uruguaya —en particular, el *desbalance intergeneracional* en el acceso al bienestar— no han desaparecido. En esta línea, debemos llamar la atención con respecto a un hecho: la reducción del porcentaje de población en situación de pobreza en es-

tos dos últimos años fue mayor entre la población adulta que entre los niños y adolescentes. Mientras la reducción del porcentaje de pobreza entre 2004 y 2006 (tomando el primer año como base 100) fue de 12,4 puntos para los niños menores de 6 años, de 10,3 para los de 6 a 12 años y de 8,3 para los de 13 a 17 años, entre las personas de 18 a 64 y las de 65 o más fue de 18,6 y 25,7 puntos respectivamente.<sup>9</sup> En otras palabras, si bien en todas las franjas de edad analizadas se advierte una reducción de la incidencia de la pobreza, este descenso es claramente mayor entre los adultos y, particularmente, entre las personas de 65 años o más.

Al analizar la incidencia de la indigencia y la pobreza extrema en las distintas franjas de edad durante 2005 constatamos, nuevamente, la gravedad del *desbalance intergeneracional* en el acceso al bienestar. Como podemos apreciar en el cuadro 2, uno de cada diez niños menores de 6 años, residentes en localidades de 5000 habitantes o más, vive en situación de indigencia, y uno de cada cuatro (aproximadamente 61 mil)<sup>10</sup> en situación de pobreza extrema. Un solo dato nos

9 Elaboración propia basada en las tabulaciones del INE (2006).

10 Elaboración propia basada en proyecciones del INE de la población residente en localidades de 5000 habitantes o más, <<http://www.ine.gub.uy/>>.



permite ilustrar la disímil incidencia que tiene la indigencia en las distintas franjas de edad: durante 2005 el porcentaje de niños menores de 6 años en situación de indigencia fue 32 veces mayor que el registrado entre las personas de 65 o más años de edad.

Los datos confirman una vez más la concentración de las formas más

graves o crónicas de la pobreza en las generaciones más jóvenes: 62 mil niños y adolescentes en situación de indigencia y 157 mil en situación de pobreza extrema.<sup>11</sup>

## 2. La evolución reciente de la desigualdad en la distribución del ingreso

La recesión que experimentó la economía uruguaya entre 1999 y 2004 no solo determinó un crecimiento significativo de la pobreza y la indigencia; también generó un aumento de la desigualdad en la distribución del ingreso. Al margen del debate académico sobre la evolución de la desigualdad en Uruguay durante los últimos veinte años, nadie discute que a fines de la pasada década —incluso un poco antes— se inició un paulatino aumento de la desigualdad. Como podemos apreciar en el cuadro 3, entre 2001 y 2004 el porcentaje del ingreso total captado por el quintil más rico pasó de 49 a 50,5, en tanto el correspondiente al quintil más pobre se redujo de 4,7 a 4,3.

Si bien entre 2004 y 2005 se aprecia una leve reducción del valor del coeficiente de Gini (de 0,460 a 0,441),<sup>12</sup> así como un leve incremen-

**Cuadro 2**  
**Población bajo la línea de indigencia y en situación de pobreza extrema (bajo 1,5 líneas de indigencia) por tramos de edad. Año 2005. En porcentajes**

	0 a 5	6 a 12	13 a 17	18 a 64	65 o más	Total
Indigencia	9,6	7,0	6,2	2,6	0,3	3,4
Pobreza extrema	23,5	20,2	16,6	7,7	1,2	9,9

Fuente: Elaboración propia basada en los microdatos de la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística, 2005.

**Cuadro 3**  
**Distribución del ingreso entre deciles de población ordenados por el ingreso per cápita de los hogares. Serie 2001-2006 (primeros semestres). En porcentajes**

Deciles	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1	1,7	1,8	1,8	1,5	1,6	1,5
2	3,0	3,1	2,9	2,8	2,9	2,8
3	4,1	4,2	4,0	3,9	4,1	3,9
4	5,3	5,4	5,2	5,1	5,3	5,2
5	6,6	6,6	6,4	6,3	6,6	6,4
6	8,1	8,0	7,9	7,8	8,0	7,9
7	9,8	9,7	9,6	9,8	9,9	9,9
8	12,4	12,2	12,2	12,4	12,4	12,5
9	16,8	16,5	16,5	16,9	16,9	16,8
10	32,2	32,6	33,6	33,6	32,4	33,0

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (2006b).

11 Elaboración propia basada en proyecciones del INE de la población residente en localidades de 5000 o más habitantes, <<http://www.ine.gub.uy/>>.

12 INE (2006: 11).



to del porcentaje del ingreso total captado por el quintil inferior (de 4,3% a 4,5%) y un también leve descenso del correspondiente al quintil superior (de 50,5% a 49,3%), los datos de 2006 muestran nuevamente un aumento de la desigualdad con respecto a 2005 (0,452 y 0,441 respectivamente).<sup>13</sup>

En suma, los datos de las últimas encuestas de hogares permiten concluir que, a pesar de la mejora en los ingresos de los sectores más pobres y la correspondiente reducción de los índices de pobreza e indigencia, los altos niveles de desigualdad que la sociedad uruguaya alcanzó en los últimos años (no obstante, los más bajos históricamente dentro de la región)<sup>14</sup> no parecen ceder.

### 3. Pobreza y territorio: el mapa de la exclusión social

Más allá de la discusión sobre la magnitud actual y la evolución reciente de la pobreza, así como sobre la desigual incidencia que ésta tiene entre los niños y adultos, una de las conclusiones más preocupantes que surgen de la información disponible

es la creciente concentración territorial de la pobreza, especialmente en las periferias de las principales ciudades. En estas áreas se ha ido consolidando un núcleo duro de pobreza, compuesto por personas que viven en situación de indigencia o de *vulnerabilidad a la indigencia*: un grupo poblacional compuesto en un 68% por personas menores de 30 años.<sup>15</sup>

La conformación de este núcleo es producto, fundamentalmente, de los procesos de segregación residencial que Montevideo ha experimentado en los últimos años.<sup>16</sup> Estos procesos de segregación residencial y exclusión social pueden ser ilustrados señalando que en algunos barrios de Montevideo más del 80% de los niños y adolescentes pertenecen a hogares ubicados bajo la línea de pobreza (cuadro 4). Durante el trienio 2003-2005 en los seis barrios con mayores índices de pobreza de la capital, **ocho de cada diez** personas menores de 18 años vivían **en situación de pobreza, cuatro de cada diez en situación de pobreza extrema y dos de cada diez en situación de indigencia** (cuadro 4). Corresponde señalar, además, que estos barrios

---

13 *Ibidem*.

14 La región con mayores índices de desigualdad del mundo.

15 De Armas (2004: 34).

16 Con relación a este tema se pueden consultar, entre otros: Kaztman (1997), y Kaztman y Wormald (2002).

**Cuadro 4**  
**Incidencia de la pobreza (línea de pobreza 2002), la pobreza extrema y la indigencia entre niños y adolescentes en los distintos barrios\* de Montevideo (ordenados de mayor a menor según incidencia de la pobreza). Años 2003-2005. En porcentajes**

	Pobreza	Pobreza extrema	Indigencia		Pobreza	Pobreza extrema	Indigencia
Casavalle	91,4	56,8	30,4	Villa Muñoz, Retiro	40,7	6,4	3,1
La Paloma, Tomkinson	84,0	43,4	22,9	Unión	40,5	14,0	7,6
Casabó, Pajas Blancas	82,1	34,3	17,7	Aires Puros	39,7	18,4	4,7
Jardines del Hipódromo	81,1	40,4	23,5	Paso de las Duranas	36,8	6,5	3,3
Punta de Rieles, Bella Italia	80,8	40,4	16,9	Brazo Oriental	36,5	13,5	6,0
Villa García, Manga Rural	80,4	41,9	15,1	Sayago	35,9	12,0	4,5
Tres Ombúes, Pueblo Victoria	77,0	41,9	13,5	Jacinto Vera	35,4	9,9	4,4
Manga	76,8	34,6	12,1	La Comercial	34,7	11,9	7,3
Manga, Toledo Chico	74,9	34,5	14,1	Capurro, Bella Italia	33,7	5,3	1,5
Piedras Blancas	72,4	28,5	11,6	Mercado Modelo y Bolívar	33,1	9,4	1,6
Nuevo París	72,3	30,7	13,8	Atahualpa	31,3	5,2	5,2
Paso de la Arena	69,7	30,8	13,6	Carrasco Norte	29,6	12,4	8,3
Cerro	68,0	28,4	17,2	Aguada	29,4	7,5	0
Peñarol, Lavalleja	68,0	27,4	9,3	Reducto	28,3	5,6	0
Las Acacias	66,9	36,2	17,6	Prado, Nueva Savona	24,6	8,8	4,0
Colón centro y noreste	66,7	30,4	14,1	Figurita	23,9	4,1	2,5
Conciliación	65,3	29,7	12,8	Larrañaga	21,0	6,4	0,2
Maroñas, Guaraní	65,1	24,4	11,9	Palermo	20,7	5,2	1,7
Flor de Maroñas	63,6	25,5	7,3	Barrio Sur	20,3	0,7	0,7
Ituzaingó	62,7	28,1	18,3	Cordón	19,5	5,1	1,2
Bañados de Carrasco	61,2	20,2	3,6	Buceo	19,1	2,8	0
Colón sureste, Abayubá	60,0	16,3	5,0	Parque Batlle, Villa Dolores	16,4	3,0	1,4
Villa Española	57,3	26,5	12,6	Malvín	13,3	3,5	1,2
Belvedere	56,3	19,7	7,2	Centro	10,3	2,1	0
Lezica, Melilla	55,5	19,3	5,5	La Blanqueada	9,1	0	0
Cerrito	54,6	13,5	4,7	Tres Cruces	7,8	0,5	0
Malvín Norte	53,7	21,4	10,4	Pocitos	6,0	0,4	0,1
Castro y Castellanos	53,5	18,8	9,6	Carrasco	3,9	2,4	2,4
La Teja	51,1	18,4	7,7	Punta Carretas	3,8	0	0
Ciudad Vieja	49,6	9,5	2,0	Parque Rodó	3,3	0	0
Las Canteras	45,6	23,0	8,7	Punta Gorda	2,8	0	0

Fuente: Procesamiento de los microdatos de la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística.

**Cuadro 5**  
**Incidencia de la pobreza (línea de pobreza 2002), la pobreza extrema y la indigencia entre niños y adolescentes por departamentos (ordenados de mayor a menor según incidencia de la pobreza). Años 2003-2005. En porcentajes**

	Pobreza	Pobreza extrema	Indigencia		Pobreza	Pobreza extrema	Indigencia
Artigas	66,4	31,7	12,5	Rocha	48,6	21,5	3,8
Río Negro	58,6	21,4	5,5	Durazno	45,9	15,8	5,4
Salto	58,5	20,4	7,5	Colonia	44,9	12,1	4,6
Paysandú	57,8	20,7	8,8	Canelones	44,7	14,3	3,7
Treinta y Tres	56,3	23,9	8,1	Maldonado	44,4	14,1	2,1
Cerro Largo	56,1	20,0	3,7	San José	40,5	15,3	4,9
Rivera	54,2	16,6	3,3	Lavalleja	38,3	10,4	1,4
Soriano	53,6	26,2	7,1	Flores	37,0	6,5	1,9
Montevideo	51,4	21,8	9,8	Florida	34,9	11,0	1,8
Tacuarembó	51,0	19,6	4,1				

Fuente: Procesamiento de los microdatos de la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística.

montevideanos, así como los departamentos más pobres del país (cuadro 5), no sólo exhiben los niveles más altos de pobreza, sino también las mayores tasas de desnutrición, retraso de crecimiento, fracaso escolar y deserción educativa.

Al analizar la distribución territorial de la pobreza, resulta ineludible la referencia al crecimiento en las últimas dos décadas del número de *asentamientos irregulares* y de la población que en ellos reside. De acuerdo con los datos relevados por el INE, en el trienio 1998-2000 había 464 asentamientos en Uruguay, de los cuales 364 correspondían a Montevideo y el resto al interior del país. Entre ese trienio y el pasado año la cifra se incrementó sensiblemente y en 2006 se llegó a 676 asentamientos: 412 en Montevideo y 264 en el resto del país, incluyendo 20 en las áreas rurales (INE-PIAI 2006: 14). Este crecimiento determina que en el año 2006 seis de cada cien uruguayos —aproximadamente 209 000

personas— estaban viviendo en asentamientos irregulares. Si bien entre fines de los años noventa y el presente se produjo un significativo crecimiento del número de asentamientos en el interior del país, este fenómeno sigue teniendo una incidencia visiblemente mayor en Montevideo, donde uno de cada diez habitantes se halla en esta situación.

**Cuadro 6**  
**Hogares y personas en viviendas en asentamientos irregulares por zona geográfica. Primer semestre de 2006. En porcentajes**

	Montevideo	Interior urbano	Interior rural	Todo el país
Hogares	7,2%	3,1%	1,4%	4,7%
Personas	10,0%	4,1%	1,6%	6,3%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (2006c).

Como era previsible, los datos de 2006 confirman la elevada incidencia de la pobreza entre los hogares que residen en asentamientos irregulares. Como podemos apreciar en el cuadro 7, prácticamente tres de cada cuatro personas que viven en asentamientos irregulares tienen

ingresos inferiores a la línea de pobreza. No obstante, cabe destacar que en algunos barrios de Montevideo el porcentaje de población pobre es similar al observado en los asentamientos irregulares de todo el país.<sup>17</sup>

La información de la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada (ENHA) realizada durante el pasado año también confirma la sobrerrepresentación de la infancia en la población residente en asentamientos irregulares. Mientras un tercio de los hogares que no residen en asentamientos irregulares tienen niños

menores de 14 años, entre los hogares que sí residen en asentamientos este porcentaje llega a 60,9. Estos datos corroboran, una vez más, la estrecha relación entre pobreza, condiciones precarias de hábitat e infancia.

#### 4. Indicios sobre el impacto de las políticas sociales en la reducción de la pobreza

##### 4.1. La evolución de la pobreza por trimestres desde 2005

Un camino para establecer el papel que la recuperación económica, en general, y las políticas económicas y sociales del nuevo gobierno, en particular, pudieron haber tenido en la reducción de la pobreza es analizar la evolución de sus indicadores durante el último año y medio por trimestres. Este examen nos permite identificar no solo las tendencias de mediano plazo, sino también —y fundamentalmente a fin de evaluar los efectos de las políticas— los momentos en que la reducción de los índices de pobreza se *aceleró*. Como podemos apreciar en el cuadro 9, la disminución del porcentaje de población en situación de pobreza recién se inició a mediados de 2005, y des-

**Cuadro 7**  
**Incidencia de la pobreza (LP 2002) en hogares y personas según ubicación en asentamientos irregulares. Primer semestre de 2006. En porcentajes**

	Hogares	Personas
Población que reside en asentamientos	63,0	72,1
Población que no reside en asentamientos	19,1	26,3

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (2006c).

**Cuadro 8**  
**Hogares según ubicación en asentamientos irregulares por número de integrantes y número de menores de 14 años. Primer semestre de 2006. En porcentajes**

	Ninguno	1 ó 2	3 o más
Hogares que residen en asentamientos	39,1	38,9	22
Hogares que no residen en asentamientos	65,8	28,5	5,7
Total	64,5	29,0	6,5

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (2006c).

17 El 77,7% de población que reside en el barrio Casavalle de la ciudad de Montevideo tenía ingresos inferiores a la línea de pobreza durante el trienio 2003-2005. Elaboración propia basada en procesamientos de los microdatos de la Encuesta Continua de Hogares para dichos años.

de ese momento hasta mediados de 2006 registró una caída de 4,6% en todas las localidades de 5000 habitantes o más: 3,6% en Montevideo y 5,6% en el resto del país.<sup>18</sup>

Los datos presentados en el cuadro anterior resultan de sumo interés, ya que brindan indicios acerca del posible efecto de algunas de las políticas del actual gobierno. En la misma dirección, si analizamos la evolución semestral de la indigencia desde 2005 a la primera mitad de 2006 constatamos, nuevamente, una clara disminución en todo el país, particularmente en el segundo semestre de 2005 y en el interior urbano (cuadro 10).

Los efectos positivos de la recuperación económica y de algunas políticas pueden ser subestimados si no realizamos esta apertura trimestral o semestral de la información. En tal sentido, debemos subrayar que la reducción de la pobreza y la indigencia no se inicia con la recuperación económica (en 2004 o a comienzos de 2005), sino recién en el tercer trimestre de 2005, a pocos meses de instalado el nuevo gobierno y en coincidencia con la puesta en marcha de algunas de sus principales

**Cuadro 9**  
**Población bajo la línea de pobreza (metodología 2002) por trimestres según áreas geográficas de residencia. Año 2005-2006. En porcentajes**

	Ene.-mar. 2005	Abr.-jun. 2005	Jul.-set. 2005	Oct.-dic. 2005	Ene.-jun. 2006
Todo el país	29,7	32,0	28,2	28,0	27,4
Montevideo	30,8	31,3	29,4	28,4	27,7
Interior urbano	28,5	32,7	27,0	27,5	27,1

Fuente: Para el año 2005, elaboración propia basada en los microdatos de la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística, 2005; para el año 2006, Instituto Nacional de Estadística (2006b: 4).

**Cuadro 10**  
**Población bajo la línea de indigencia según áreas geográficas de residencia. Del primer semestre de 2005 al primero del 2006. En porcentajes**

	Primer semestre 2005	Segundo semestre 2005	Primer semestre 2006
Montevideo	5,0	4,4	3,8
Interior urbano	2,8	1,8	2,0
Todo el país	3,9	3,1	2,9

Fuente: Elaboración propia basada en los microdatos de la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística, 2005.

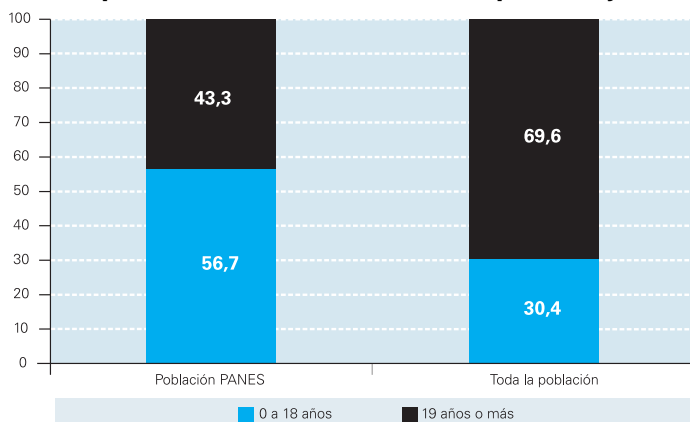
políticas y medidas: la reimplantación de los Consejos de Salarios y el Programa Ingreso Ciudadano del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES).

#### **4.2. El impacto de las políticas de transferencias en la reducción de la pobreza infantil: el papel del "ingreso ciudadano"**

El primer aspecto a considerar con relación a las políticas que el gobierno ha venido impulsando

<sup>18</sup> Aunque se aprecia un leve crecimiento del porcentaje de pobreza entre el primer y el segundo trimestres del 2005 (cuadro 9) no deberíamos extraer una conclusión errónea, ya que durante el segundo trimestre del año suele aumentar la proporción de población pobre, cuando deja de actuar el *efecto de estacionalidad*.

**Gráfico 5. Distribución por edades de la población atendida por el PANES y de la población total del país. Datos a abril del 2006. En porcentajes**



Fuente: INFAMILIA (2006: 14), con datos del Ministerio de Desarrollo Social y del Instituto Nacional de Estadística.

**Cuadro 11**  
**Proporción de hogares que reciben ingreso ciudadano, con menores de 18 años y con adultos mayores, según área de residencia geográfica. Año 2006.**

	Presencia de menores de 18 años	Presencia de adultos mayores
Más de 5000 habitantes	90,5	9,7
Menos de 5000 habitantes	86,9	13,6
Total	90,0	10,3

Fuente: Arim y Vigorito (1996: 39), con datos de la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada del Instituto Nacional de Estadística.

desde marzo de 2005, con el objetivo de reducir la incidencia de la pobreza y la indigencia, es el grado de *focalización* hacia los sectores más vulnerables y excluidos de la población. Como señalamos en las primeras páginas de este capítulo, desde hace varios años prác-

ticamente todos los diagnósticos coinciden en identificar a los niños, adolescentes y jóvenes como los grupos más vulnerables.<sup>19</sup> En esta línea, es clave estudiar la distribución por edades de la población cubierta por los programas sociales del gobierno, en particular el PANES, en tanto ha sido su principal política en este campo.

Como podemos apreciar en el gráfico 5, mientras los niños y adolescentes representan el 30,4% de la población del país, entre los beneficiarios del PANES constituyen el 56,7%; cabe resaltar que en el año 2005 el 56,1% de la población en situación de indigencia o *vulnerabilidad a la indigencia* (la población que pretendió alcanzar el PANES) correspondía, precisamente, a este grupo de edad,<sup>20</sup> lo que revela el éxito y la precisión del programa en términos de focalización.

Los datos de la ENHA muestran que nueve de cada diez hogares beneficiarios del PANES tienen niños o adolescentes, tanto los que residen en áreas urbanas como aquellos que viven en las localidades de menos de 5000 habitantes (cuadro 11).

19 Debemos recordar en esta dirección que 68 de cada 100 personas que viven en situación de indigencia o *vulnerabilidad a la indigencia* tienen menos de 30 años (De Armas 2004: 34).

20 Elaboración propia basada en la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística.

**Cuadro 12**  
**Proporción de hogares con menores de 18 años**  
**cubiertos por Asignaciones Familiares, según tipo**  
**de asignación (contributivas y no contributivas),**  
**en localidades de 5000 o más habitantes.**  
**Serie 2001-2006**

Año	Total	Contributivas	No contributivas
2001	29,8	24,0	5,8
2002	29,3	22,7	6,6
2003	28,2	21,2	7,0
2004	33,9	24,5	9,4
2005	50,8	32,8	18,0
2006	57,3	38,3	19,1

Fuente: Arim y Vigorito (1996: 33), con datos de la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística.

Además de la puesta en marcha del Programa Ingreso Ciudadano,<sup>21</sup> el actual gobierno ha procurado ampliar la cobertura de las políticas permanentes de transferencia de ingresos (entre ellas la de Asignaciones Familiares), profundizando así una línea que se venía planteando desde las anteriores administraciones. Como podemos observar en el cuadro 12, en los últimos cuatro años se duplicó la proporción de hogares con niños que reciben Asignaciones Familiares, alcanzando en el primer semestre de 2006 (de acuerdo con los datos de la ENHA, no de la información administrativa del Banco de Previsión Social —BPS—) a seis de cada diez hogares. Este incremento, como señalan Arim y Vigorito (2006: 32), se explica fundamentalmente por la evolución ascendente de las asignaciones no contributivas (de 9,4% a 19,1% entre 2004 y 2006), merced a los cambios legales introducidos en los últimos años, así como también por la mejora en la captación de beneficiarios. Corresponde resaltar, además, el crecimiento del número de asignaciones contributivas (de 24,5% a 38,3%), producto de la polí-

**Cuadro 13**  
**Proporción de hogares cubiertos por Asignaciones**  
**Familiares, según condición de pobreza,**  
**en localidades de 5000 habitantes o más.**  
**Serie 2001-2006**

Año	Pobreza/LP02	Indigencia/LI02
2001	32,8	30,6
2002	33,4	22,9
2003	32,5	20,1
2004	41,2	32,0
2005	62,7	59,1
2006	72,0	59,1

Fuente: Arim y Vigorito (1996: 37), con datos de la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística.

tica de formalización del empleo desarrollada en los últimos dos años desde el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el BPS.

Otra señal alentadora es el aumento de la cobertura de Asignaciones Familiares entre los hogares pobres e indigentes, especialmente entre 2004 y 2006. El porcentaje de hogares pobres que reciben Asignaciones Familiares pasó en

21 Con respecto a la cobertura y a los recursos presupuestales movilizados por el PANES —en particular, el Programa Ingreso Ciudadano—, señalan Arim y Vigorito: “En la actualidad, el PANES cuenta con 83 000 beneficiarios de los cuales 74 500 cobran el ingreso ciudadano. El gasto público asociado al ingreso ciudadano es aproximadamente unos 100 millones de dólares anuales, lo que representa 0,6% del PIB” (2006: 9-10).



ese período de 41,2 a 72, al tiempo que el porcentaje de hogares en situación de indigencia que reciben estas prestaciones pasó de 32 a 59,1. Estos datos revelan, claramente, que la población en situación de indigencia (integrada en un 57% por niños y adolescentes) cuenta en el presente con una mayor protección del Estado que en el pasado reciente.

No obstante, a pesar de estos altos niveles de cobertura, el valor escaso de las transferencias monetarias limita su capacidad para reducir o mitigar la pobreza infantil. En esta línea, los datos que se presentan en el cuadro 14 resultan de sumo interés. Al comparar la incidencia que las distintas transferencias monetarias del Estado tienen

en la reducción de la indigencia entre los hogares con menores de 18 años, se advierte que es el Ingreso Ciudadano el instrumento que logra mayor impacto. Como se puede apreciar en el cuadro, durante el primer semestre de 2006 el 4,1% de los hogares con menores de 18 años se hallaba en situación de indigencia. Ahora bien, si elimináramos las Asignaciones Familiares, el porcentaje de hogares en situación de indigencia aumentaría apenas tres décimas;<sup>22</sup> si no existieran las pensiones y las jubilaciones, los incrementos serían un poco mayores: 5,2% y 5,4% respectivamente. Finalmente, si no hubiera Ingreso Ciudadano, el incremento sería significativo: 5,8%.

La evidencia disponible hasta el momento, a cuenta de mayores indagaciones, nos permite concluir que Ingreso Ciudadano es el programa de transferencias que mayor impacto parece tener en la reducción de la indigencia entre los hogares con niños y adolescentes.

**Cuadro 14**  
**Incidencia de las transferencias públicas de ingresos en la indigencia (LI 2002) entre los hogares con menores de 18 años de edad. Localidades de 5000 habitantes o más. Año 2006. En porcentajes**

Con todas las transferencias	Sin jubilaciones	Sin pensiones	Sin Asignaciones Familiares	Sin Ingreso Ciudadano
4,1	5,4	5,2	4,4	5,8

Fuente: Arim y Vigorito (1996: 68), con datos de la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada del Instituto Nacional de Estadística.

22 Sobre este punto, comentan Arim y Vigorito (2006: 63-64 y 66): “Pese a estar diseñadas como un instrumento para aliviar situaciones de pobreza, la contribución de las asignaciones familiares es muy escasa. Los cambios introducidos en 2004 parecen haber redundado en una mayor efectividad para reducir severidad e intensidad, pero su bajo monto se refleja en el escaso cambio en su capacidad para que los hogares que la perciben superen la condición de pobreza [...] las transferencias pensadas para etapas tempranas del ciclo de vida como es el caso de asignaciones familiares y seguro de desempleo presentan una muy baja contribución a que los hogares superen la condición de pobreza aun cuando se considera exclusivamente a los hogares con niños”.



### 4.3. *La prioridad de la infancia en el gasto público social*

Una dimensión de análisis ineludible si pretendemos evaluar la prioridad que se asigna a los niños —en particular, a los que viven en situación de pobreza— en el diseño de las políticas públicas es la evolución y, fundamentalmente, la distribución del gasto público social (GPS). Constituye casi una obviedad afirmar que no es posible desarrollar políticas públicas de alto impacto si el Estado no dedica recursos presupuestales suficientes a tal fin. Si bien una asignación suficiente de recursos no garantiza por sí sola que las políticas sociales logren impacto, parece ser una condición *sine qua non* para alcanzar dicho objetivo: no es condición suficiente, pero sí necesaria.

Por cierto, la necesidad de asegurar una dotación suficiente de recursos públicos para el desarrollo de políticas de infancia no surge solamente del mandato jurídico;<sup>23</sup> se desprende también de la evidencia

empírica y del análisis de las experiencias exitosas que otros países han realizado en este terreno.<sup>24</sup>

En esta línea, cabe destacar que algunas de las políticas iniciadas por el actual gobierno, así como algunas decisiones que adoptó en materia presupuestal, plantean un escenario relativamente alentador con relación a la prioridad que la infancia tendrá en los próximos años en la agenda de políticas.

Como ha sido señalado en diversos trabajos,<sup>25</sup> aunque Uruguay es uno de los países de la región que más recursos públicos dedica a las políticas sociales —expresados como porcentaje del PBI (la llamada *prioridad macroeconómica* del GPS) o del gasto público total (la *prioridad fiscal*)—, su distribución entre áreas (educación, salud, seguridad social y vivienda) refleja una clara inequidad entre generaciones en perjuicio de los niños y adolescentes. En esta línea, Grau (2005) ha señalado que la distribución del GPS

---

23 En este punto, conviene recordar el artículo 4.º de la Convención sobre los Derechos del Niño: “Los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención. *En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales*, los Estados Partes adoptarán esas medidas *hasta el máximo de los recursos de que dispongan* y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional” (cursivas agregadas).

24 Acerca del impacto que las políticas de transferencias pueden tener en la reducción de la pobreza infantil, recomendamos el estudio sobre pobreza infantil en los países industrializados publicado recientemente por el Centro de UNICEF en Florencia: Innocenti (2005).

25 Entre otros, se puede consultar: Grau (2005); Furtado y Llambí (2005); Flood, Grau y Melgar (2004); De Armas (2006); De Armas y Filgueira (2007).

revela un sesgo *pro adulto*, ya que los niños y adolescentes, que representan el 30% de la población, solamente reciben el 20% del gasto público social.

En este contexto, dos decisiones del actual gobierno podrían llegar a atenuar a mediano plazo el sesgo *pro adulto* del GPS: en primer término, el proyectado aumento del presupuesto público dedicado a la educación (que en un 80% corresponde a la enseñanza inicial, básica y media) hasta alcanzar el 4,5% del PBI en 2009; en segundo lugar, la imple-

mentación del PANES entre 2005 y 2007, y, a partir de su culminación, del Plan de Equidad. Considerando que más de la mitad de la población cubierta por el PANES es menor de 18 años de edad (gráfico 4), es factible que la implementación de este plan haya implicado no solo un incremento en términos absolutos de los recursos públicos destinados a la infancia, sino también un aumento de la participación relativa de la inversión en la infancia dentro del GPS. Asimismo, algunas de las reformas o políticas que el Plan de Equidad podría contemplar en los próximos años (en especial, el capítulo referido a las Asignaciones Familiares) también implicarían un incremento de la participación del gasto en infancia dentro del GPS.

Por otra parte, la proyección del gasto público total y del GPS en los próximos años confirma la prioridad asignada a la infancia —en particular, en las áreas de educación y asistencia social— en el diseño del presupuesto quinquenal del Estado. El cuadro 15 —extraído de un informe reciente del Programa Infamilia— permite apreciar en qué medida el nuevo gobierno efectivamente está priorizando la educación frente a otros sectores o áreas de política social. Como podemos observar, el gasto público en educación probablemente supere en 2009

**Cuadro 15**  
**Estructura del gasto público social en Uruguay**  
**según componentes. Serie 1990-2009.**  
**En porcentajes del GPS y PBI**

	1990-1994 (prom.)	1995-1999 (prom.)	2000-2004 (prom.)	2005	2006	2007	2008	2009	2005-2009 (prom.)
Educación <sup>1</sup>	2,4	2,7	3,2	2,8	3,1	3,4	3,7	4,1	3,4
Salud <sup>2</sup>	1,6	1,9	1,9	1,5	1,7	1,7	1,8	1,8	1,7
Asistencia social <sup>3</sup>	0,3	0,4	0,5	1,0	1,2	0,7	0,6	0,6	0,8
Seguridad social <sup>4</sup>	13,4	15,1	14,1	11,8	11,4	11,1	10,9	10,8	11,2
Vivienda <sup>5</sup>	0,0	0,4	0,4	0,3	0,4	0,5	0,5	0,4	0,4
Total GPS/PBI	17,8	20,6	20,2	17,4	17,8	17,5	17,5	17,7	17,6

Fuente: Azar et al. (2006: 22), con datos de la CGN, CEPRE-OPP, Ley de Presupuesto y BCU.

Notas:

1. Ministerio de Educación (MEC), Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), Universidad de la República (UdelaR). No incluye asistencia a la salud del Hospital de Clínicas.
2. Ministerio de Salud Pública (MSP), Sanidad Militar (SM), Sanidad Policial (SP), asistencia en el Hospital de Clínicas.
3. Ministerio de Desarrollo Social, INAU e INDA.
4. Datos del Banco de Previsión Social y de las cajas Militar y Policial.
5. Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA)

**Cuadro 16**  
**Evolución y proyección del gasto público social dirigido a la infancia y la adolescencia según áreas de gasto. Serie 1990-2009. En porcentajes del PBI**

el 4% del PBI,<sup>26</sup> lo que supone un crecimiento significativo de su participación en el GPS total.

Por otra parte, cuando analizamos la evolución del gasto público social total dirigido a la infancia (GPSI) constatamos que durante la presente administración se habrá de registrar un leve incremento con relación al pasado gobierno: respectivamente, 4,5% y 4,4%. No obstante, debemos tener presente que entre 2005 y 2009 —un período de marcado crecimiento económico— el GPSI crecerá casi un punto del PBI, mientras que el 4,4% del quinquenio anterior corresponde a una de las etapas de recesión económica más agudas de la historia reciente.

Este paulatino pero constante crecimiento del GPSI durante la actual administración de gobierno también se habrá de reflejar en un balance más equitativo en la distribución del GPS entre generaciones. En este sentido, se señala en el estudio realizado por Infamilia:

Este gradual aumento de la importancia de los gastos vinculados a la niñez tiende a reflejarse, también, en el llamado “índice de focalización”.

	1990 - 1994	1995 - 1999	2000 - 2004	2005	2006	2007	2008	2009	2005 - 2009
Educación <sup>1</sup>	1,8	2,2	2,6	2,3	2,5	2,8	3,0	3,1	2,8
Salud <sup>2</sup>	0,5	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	0,5
Atención a la infancia <sup>3</sup>	0,3	0,4	0,5	0,8	0,9	0,6	0,5	0,5	0,7
Seguridad social <sup>4</sup>	0,4	0,5	0,6	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,4
Vivienda <sup>5</sup>	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Total	3,1	3,8	4,4	4,1	4,5	4,5	4,6	4,9	4,5

Fuente: Azar et al. (2006: 29).

Notas:

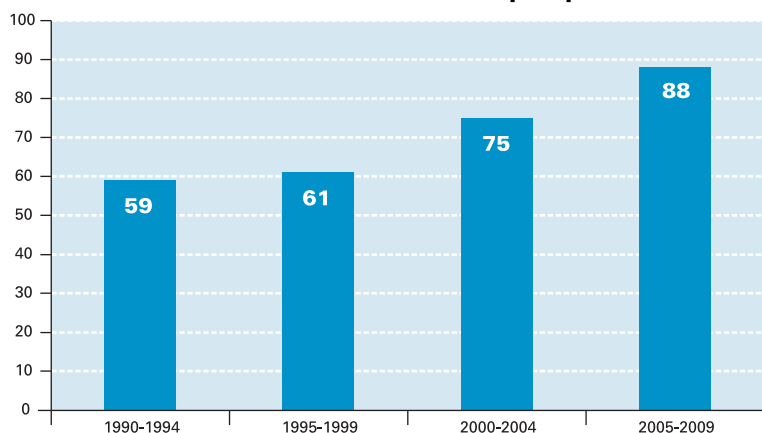
1. Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y Administración Nacional de Educación Pública (ANEP).
2. Ministerio de Salud Pública (MSP), Sanidad Policial, Sanidad Militar y Asistencia en el Hospital de Clínicas.
3. Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), Instituto del Niño y el Adolescente (INAU) e Instituto Nacional de la Alimentación (INDA).
4. Asignaciones Familiares y Atención Materno-Infantil del Banco de Previsión Social.
5. Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA).

Éste se calcula como el cociente entre la participación relativa del GPI en el GPS total y el peso relativo de los menores de 18 años en el total de la población. Si el índice arroja un valor de 100, los gastos se distribuyen uniformemente en la población; un valor mayor a 100 indica que el gasto tiene un sesgo pro infancia y uno menor que 100 indica un sesgo pro adulto. (Infamilia 2006: 27)

El gráfico 6 expresa claramente la mejora del balance entre generaciones en la distribución del GPS.

<sup>26</sup> Como se señala en las notas del cuadro 16, el gasto en educación cuantificado no incluye todo el presupuesto de la Universidad de la República; si así fuera, en el 2009 el gasto público en educación rondaría el 4,5% del PBI, planteado por el gobierno como meta para el término de su administración.

**Gráfico 6. Evolución del índice de focalización.  
Período 1990-2009. Promedios quinquenales**



Fuente: Infamilia (2006: 27).

Si bien la evolución reciente y la proyección a mediano plazo de la inversión social destinada a los niños, así como el comportamiento de los indicadores de pobreza e indigencia en los últimos dos años, permiten ser moderadamente optimistas, no deberíamos olvidar que la “deuda con la infancia” (Kaztman y Filgueira 2001) está aún muy lejos de saldarse.

Los logros alcanzados en estos últimos dos años deben ser aprovechados como base para avanzar en la reducción de la pobreza y la indigencia en toda la población y en los niños en particular. Por otra parte, determinar el impacto preciso que las políticas sociales del actual gobierno han tenido en la reducción de la pobreza y la indigencia demanda aún más investigación. De todos modos, la reducción observada de los niveles de pobreza hace pensar que algunas de las políticas que se están desarrollando estarían contribuyendo a mejorar los ingresos de buena parte de la población.

Más allá de estos primeros apuntes, varios problemas de fondo subsisten: lejos de haberse acortado la *ratio* entre los porcentajes de pobreza infantil y pobreza entre adultos, esta brecha ha aumentado en los últimos dos años.

## II. Nutrición

### 1. Introducción

Conocer con precisión el estado nutricional de la población infantil es de suma importancia para establecer el estado de salud y el nivel de bienestar de ese grupo de edad. La nutrición y el cuidado de los niños más pequeños tienen un enorme impacto en el crecimiento y el desarrollo, no solo en esta etapa sino también en el resto de la vida del individuo. Una adecuada nutrición, el correcto cuidado de la salud y un ambiente seguro y protector durante la primera infancia son las condiciones que aseguran un correcto desarrollo y aumentan las posibilidades de una vida saludable y productiva para todas las personas.

Sin embargo, conocer el estado nutricional de la infancia no es sencillo. Dado el carácter rápidamente evolutivo de las primeras etapas de la vida, contar con un estudio completo y actualizado es complejo y, por cierto, costoso. Como forma de paliar la ausencia de ese monitoreo podemos recurrir a diferentes estudios que muestren al menos fragmentos de la *fotografía* completa, cuya composición requerirá un análisis cuidadoso.

En el mes de mayo de 2006 UNICEF, en conjunto con el MSP y el PNUD, llevó a cabo una jornada de

discusión técnica para actualizar la información disponible sobre el estado nutricional de los niños en el Uruguay. En ella se presentaron cuatro trabajos que en conjunto ofrecen una buena aproximación a la situación nutricional de los más pequeños. A continuación ofrecemos una síntesis de los cuatro trabajos.

En primer término, la presentación realizada por el MSP da cuenta del estado nutricional de los niños de 6 a 24 meses que se atienden en Salud Pública, quienes fueron relevados por el Sisven en el período 1996-2004.

En segundo lugar, la licenciada Isabel Bove presentó su trabajo *Evolución de la desnutrición en Uruguay*, que abarca los últimos diez años.

En reconocimiento a la importancia que tiene el hierro en el crecimiento y el desarrollo de los niños más pequeños, la Sociedad Uruguaya de Pediatría (Comité de Nutrición) y el MSP, con apoyo de UNICEF, llevaron a cabo una investigación sobre la prevalencia de anemia por déficit de hierro en niños de 6 a 24 meses atendidos en servicios del MSP. Ese trabajo se presenta en tercer lugar.

Por último, durante el año 2004 un equipo de la UdelaR, en colaboración con ANEP y con el apoyo de la CSIC, de UNICEF y del PNUD, en-

cuestó a 4254 niños en escuelas de ocho departamentos del país, a efectos de conocer el estado nutricional y la situación de sus familias y comparar los resultados con el trabajo realizado en 2002.

Estos cuatro trabajos aportan información muy valiosa para conocer el estado de la nutrición infantil en Uruguay y poner a consideración las características de las políticas que es necesario desarrollar como respuesta.

## **2. Estado nutricional de la infancia en Uruguay<sup>27</sup>**

El Sistema de Vigilancia del Estado Nutricional (Sisven) del MSP se ha desarrollado en tres etapas.

En la primera etapa (1980-1998) los objetivos fueron:

- identificar los problemas nutricionales de la población materna e infantil menor de 5 años cubierta por el MSP, especialmente la desnutrición; establecer su magnitud y su tendencia;
- proporcionar las bases técnicas necesarias para la gestión adecuada del programa de nutrición del MSP;
- evaluar el impacto de las actividades desarrolladas.

Metodología utilizada:

- 16 puestos centinelas en los 11 departamentos con mayor problemática de salud;
- censos bienales de historias clínicas.

La segunda etapa (2000-2004) tuvo los siguientes objetivos:

- cuantificar los problemas nutricionales de los niños menores de 5 años asistidos en los servicios del MSP en todo el país, utilizando indicadores antropométricos;
- estudiar la tendencia de los problemas detectados;
- identificar áreas prioritarias con mayor frecuencia de problemas nutricionales deficitarios.

Metodología utilizada:

- encuesta a través de los servicios del MSP en todo el país.

La tercera etapa (2005 en adelante) corresponde al Sistema de Información Nacional Alimentario Nutricional (Sinan), que se propuso:

- definir un sistema de información nacional alimentario nutricional para el establecimiento, el seguimiento y la evaluación de políticas, planes y programas nutricionales.

---

<sup>27</sup> Datos presentados por la Dra. Marta Illa, del Departamento de Nutrición del Ministerio de Salud Pública.

Metodología utilizada:

- desarrollo de diferentes módulos de indicadores nutricionales que abarquen toda la población del país: antropométricos, de consumo de alimentos y de vigilancia de micronutrientes.

Los datos relevados fueron:

- datos filiatorios, edad y sexo;
- peso, talla, circunferencia craneana y peso al nacer;
- amamantamiento y edad del destete.

### **2.1. Comparación del estado nutricional de los niños estudiados en 1996 y 2002 con los resultados más recientes de 2004<sup>28</sup>**

La información suministrada en esta oportunidad por el MSP agrega datos referidos a los años 2001 y 2004. Si comparamos esta información con la de 1996 y 2002, veremos que las conclusiones señaladas en la publicación del *Observatorio* anterior se mantienen:

1. El fenómeno más frecuente es la desnutrición crónica, que afecta en particular a los niños de un año de edad.

2. La frecuencia de la desnutrición crónica aumentó entre los años estudiados, con un descenso para todas las edades en 2004.
3. Si bien la desnutrición aguda no es un fenómeno relevante en la población estudiada, llamó la atención su incremento en el año 2004 (gráfico 8).
4. La desnutrición global está presente en la población estudiada y registró un incremento importante entre 1996 y 2002.

Indicadores para medir malnutrición:  
definiciones y alcances

**Bajo peso para la talla (desnutrición aguda).** Es el peso significativamente por debajo de lo que se espera para un niño de la misma talla de la población de referencia. El indicador se modifica rápidamente en función de cambios en la disponibilidad de alimentos o la prevalencia de algunas enfermedades a las cuales el niño es muy sensible.

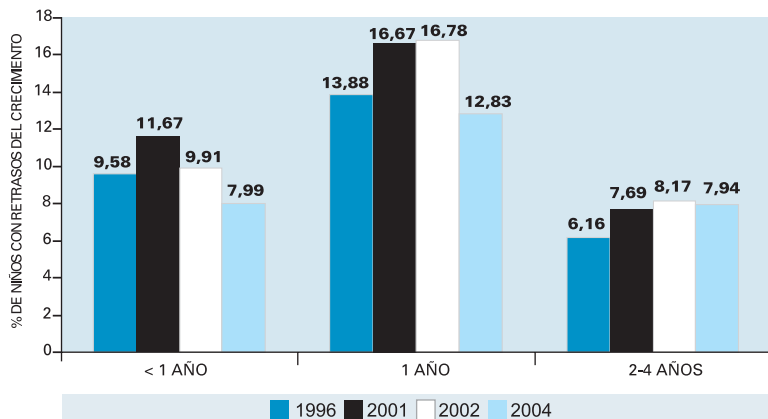
**Baja talla para la edad (desnutrición crónica).** El retardo de talla se debe a un enlentecimiento en el crecimiento lineal del niño, que no le permite alcanzar la talla de un niño bien nutrido y sano de la misma edad y el mismo sexo. Está asociado a la insuficiente ingesta proteico-calórica en forma crónica, las infecciones frecuentes, las prácticas incorrectas de alimentación durante períodos largos y el bajo nivel socioeconómico.

**Bajo peso para la edad (desnutrición global).** Es una medida compuesta por el retardo de talla y el bajo peso para la talla. Es útil para definir la magnitud y la extensión de la desnutrición en general y sus cambios a lo largo del tiempo.

<sup>28</sup> Los datos de 1996 y 2002 ya fueron recogidos en el *Observatorio de los derechos de la infancia 2005*.

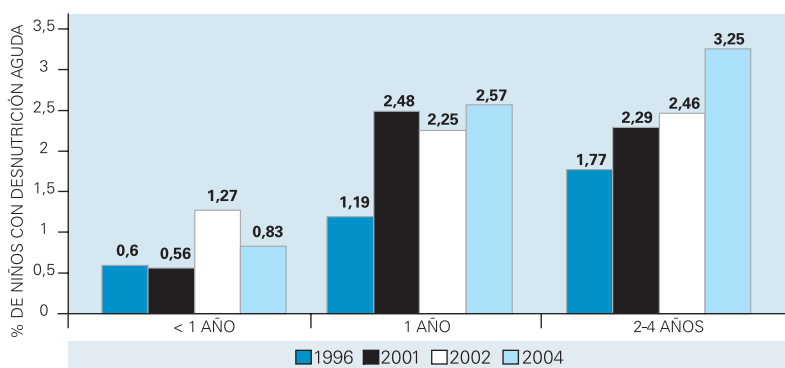


**Gráfico 7. Evolución del porcentaje de niños con retraso de crecimiento (desnutrición crónica) según edades. Serie 1996-2004 (años seleccionados)**



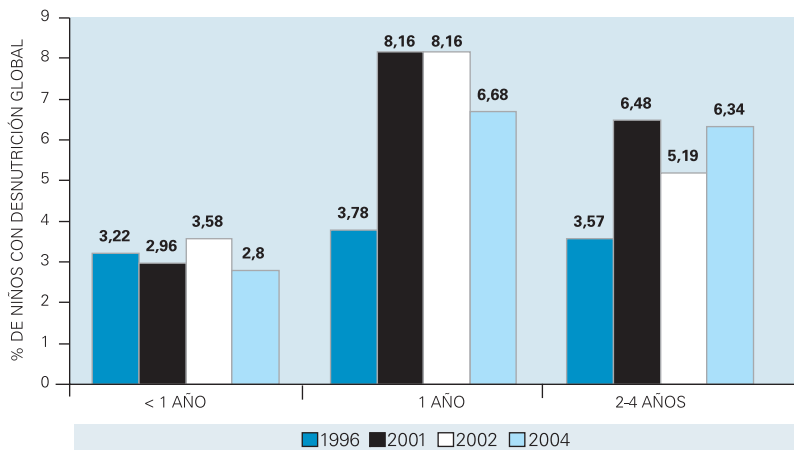
Fuente: SISVEN, MSP.

**Gráfico 8. Evolución del porcentaje de niños con desnutrición aguda según edades. Serie 1996-2006 (años seleccionados)**



Fuente: SISVEN, MSP.

**Gráfico 9. Evolución del porcentaje de niños con desnutrición global según edades. Serie 1996-2004 (años seleccionados)**



Fuente: SISVEN, MSP.

## 2.2. Evolución de la desnutrición en Uruguay<sup>29</sup>

La información aportada en este caso se basa en datos recogidos en tres estudios realizados cuando se llevó a cabo la encuesta nacional sobre lactancia materna, durante los años 1997, 1999 y 2003. Los tres incluyeron población tanto del sector público como del sector privado y se desarrollaron en todo el país.

El estudio de la información disponible señala que en Uruguay los problemas de nutrición más frecuentes en la primera infancia (0 a 24 meses) son la desnutrición crónica (con mayor afectación de los niños en su primer año de vida), la obesidad y, en menor medida, el déficit de peso.

En el gráfico 10 se observa que la prevalencia de la obesidad y de la desnutrición crónica es similar, con valores de 8,9% y 8,4% respectivamente.

## 2.3. Desnutrición crónica (déficit de talla)

Como se ha señalado, el déficit de talla es el trastorno nutricional más frecuente en la población estudiada en las tres encuestas. Es más frecuente entre los niños del sector

<sup>29</sup> Este apartado está basado en el trabajo *Evolución de la desnutrición en Uruguay*, elaborado por Isabel Bove (inédito).



**Cuadro 17**  
Niños estudiados según tipo de servicio de salud.  
Serie 1997-2003 (años seleccionados)

Tipo de servicio de salud	1997	1999	2003	Total
	N.º	N.º	N.º	%
Público	2688	1615	1737	58%
Mutual	1935	1160	1249	42%
Total	4623	2775	2986	100%

Fuente: Encuestas Nacionales de Lactancia Materna. RUANDI-MSP-UNICEF (años 1997, 1999 y 2003).

**Cuadro 19**  
Niños estudiados según edad.  
Serie 1997-2003 (años seleccionados)

Edad del niño/a	1997	1999	2003
	N.º	N.º	N.º
Menor de 6 meses	1183	699	765
Entre 6 y 11 meses	1116	660	722
Entre 12 y 17 meses	1085	641	701
Entre 18 y 24 meses	1076	636	696
Total	4461	2636	2883

Fuente: Encuestas Nacionales de Lactancia Materna. RUANDI-MSP-UNICEF (años 1997, 1999 y 2003).

público, en el primer año de vida y en los varones.

Otro dato interesante tiene que ver con la comparación internacional. Al igual que en otros indicadores nutricionales, Uruguay se encuentra entre los países de la región con situación más favorable, junto a Chile, Costa Rica y Cuba. Sin embargo, es de los cuatro el que tiene resultados menos favorables. El déficit de talla en Uruguay para el total de la muestra es de 8,4%, mientras que en Chile es de 2%, y en Cuba y Costa Rica es de 5% y 6% respectivamente.

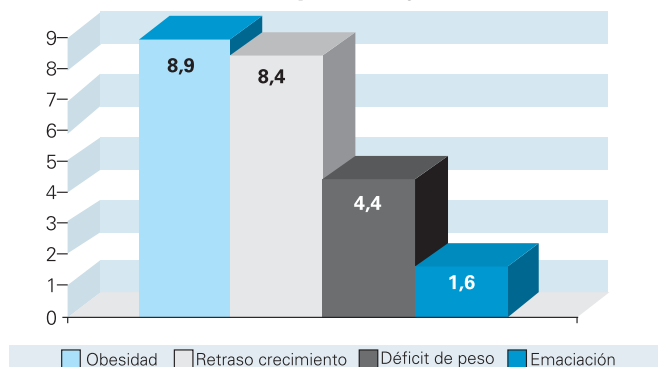
La gráfica de distribución de la población respecto de la normalidad muestra un desvío hacia la izquierda en el caso del total de la muestra, que es mayor para la submuestra del

**Cuadro 18**  
Niños estudiados según tipo de servicio de salud y región. Serie 1997-2003 (años seleccionados)

Tipo de servicio de salud	1997	1999	2003	Total
	N.º	N.º	N.º	%
Público de Montevideo	1114	669	720	24,1
Público del interior	1573	945	1017	34,0
Mutual de Montevideo	641	385	414	13,9
Mutual del interior	1292	776	835	28,0
Total	4621	2775	2986	100,0

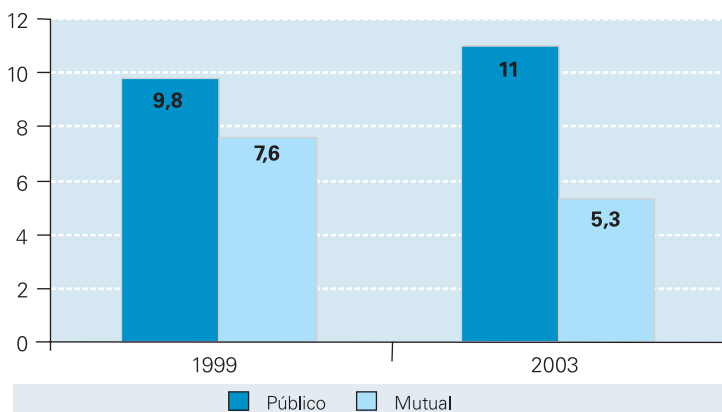
Fuente: Encuestas Nacionales de Lactancia Materna. RUANDI-MSP-UNICEF (años 1997, 1999 y 2003)

**Gráfico 10. Prevalencia de los problemas de nutrición entre los niños uruguayos. Año: 2003. En porcentajes**



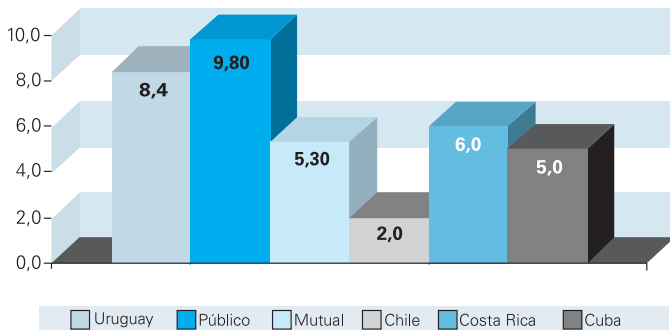
Fuente: 3.ª Encuesta Nacional de Lactancia Materna. RUANDI-MSP-UNICEF (2003) y datos del MSP-SISVEN.

**Gráfico 11. Déficit de talla para la edad según sector de atención. En porcentajes**



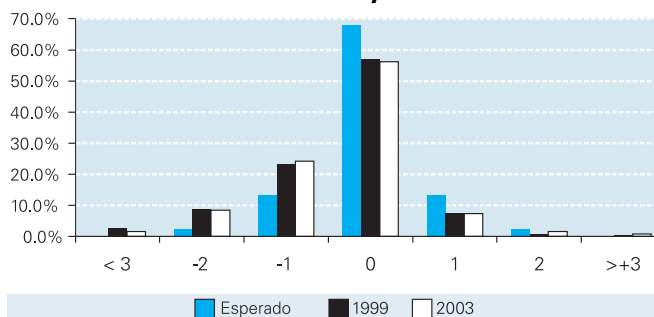
Fuente: Encuestas Nacionales de Lactancia Materna. RUANDI-MSP-UNICEF (1999, 2003).

**Gráfico 12. Déficit de talla para la edad en países de la región seleccionados. Año 2003. En porcentajes**



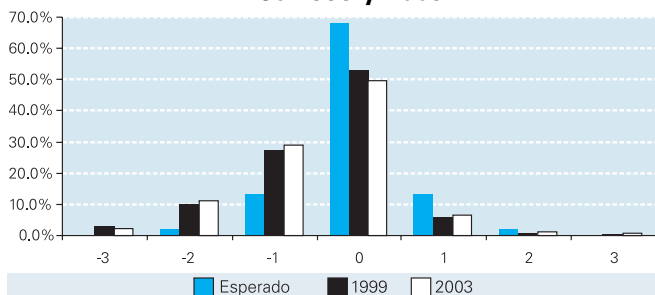
Fuente: Elaborado a partir de Encuesta Nacional de Lactancia Materna RUANDI-MSP-UNICEF (2003) y de *Progreso para la infancia, un balance en nutrición*. UNICEF, abril de 2006.

**Gráfico 13. Desvíos estándar para distribución de la relación talla/edad para todos los niños. Años 1999 y 2003**



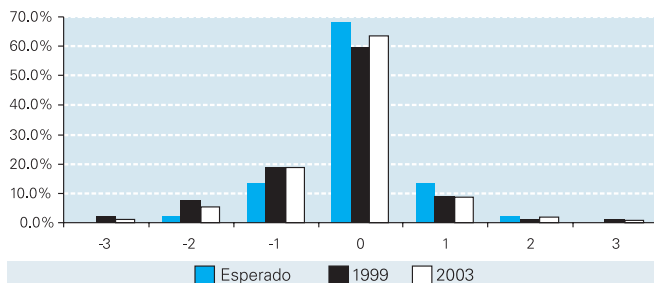
Fuente: Encuestas Nacionales de Lactancia Materna. RUANDI-MSP-UNICEF (1999, 2003).

**Gráfico 14. Desvíos estándar para distribución de la relación talla/edad para todos los niños atendidos en el sistema de salud público. Años 1999 y 2003**



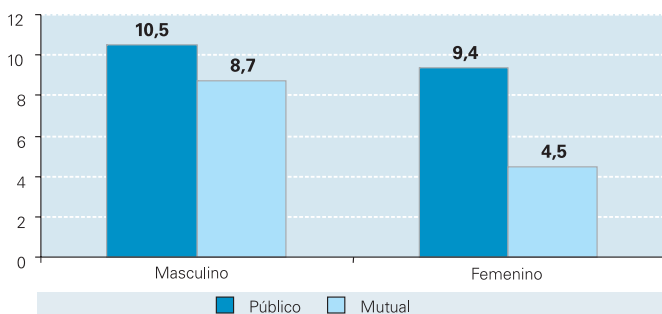
Fuente: Encuestas Nacionales de Lactancia Materna. RUANDI-MSP-UNICEF (1999, 2003).

**Gráfico 15. Desvíos estándar para distribución de la relación talla/edad para todos los niños atendidos en el sistema de salud mutual. Años 1999 y 2003**



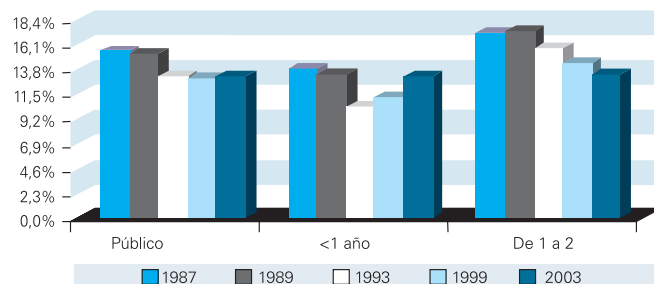
Fuente: Encuestas Nacionales de Lactancia Materna. RUANDI-MSP-UNICEF (1999, 2003).

**Gráfico 16. Déficit de talla para la edad según sector de atención de salud. Año 2003**



Fuente: Encuestas Nacionales de Lactancia Materna. RUANDI-MSP-UNICEF (1999, 2003).

**Gráfico 17. Déficit de talla para en niños atendidos en el sector público según edad. Serie 1987-2003 (años seleccionados). En porcentajes**



Fuente: Encuestas Nacionales de Lactancia Materna. RUANDI-MSP-UNICEF (1999 y 2003), datos del MSP-Sisven y datos de tres encuestas desarrollados para evaluar el PNCA del Instituto Nacional de Alimentación (con apoyo de UNICEF).

sector público. En el grupo del sector mutual el desvío es menor y la distribución se acerca más a la normalidad.

#### 2.4. Desnutrición global (déficit de peso para la edad)

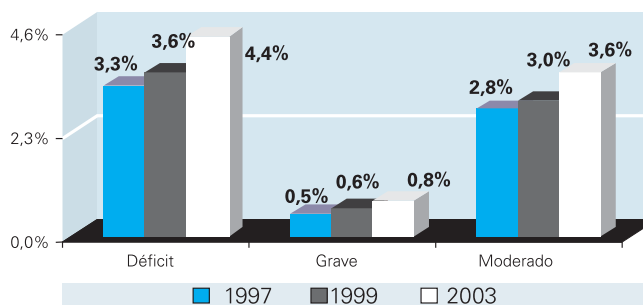
El déficit de peso para la edad es un trastorno que alcanza al 4,4% del total de la muestra del año 2003, con carácter moderado en un 3,6% y grave en un 0,8%. Este problema se acrecentó en la serie de tiempo analizada (gráfico 18).

A su vez, el déficit ponderal es mayor en el sector público que en el sector mutual, donde alcanza un 6,4% de la muestra de 2003. En este sector se verifica también un claro aumento del fenómeno en la serie estudiada. En el sector mutual, en cambio, el déficit ponderal se encuentra en el rango de lo esperado para la población de referencia (2,3%) y prácticamente no varió en los tres años considerados (gráfico 19).

Entre los datos observados en Montevideo y en el interior en los tres años estudiados no se observaron diferencias significativas.

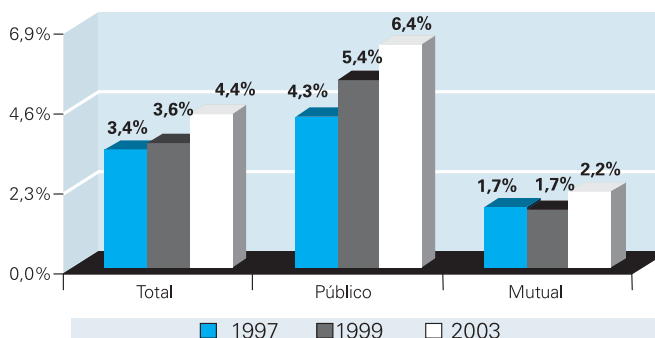
El déficit ponderal afecta más a los niños por encima del año de edad, según se aprecia en el gráfico 21. La comparación de los datos del MSP 2002 y los de la serie 2003 de

**Gráfico 18. Déficit de peso para la edad (< 2 DS) para el total de los niños estudiados. Años 1997, 1999 y 2003. En porcentajes**



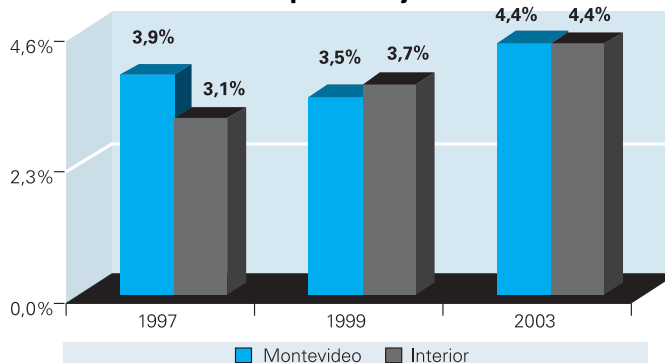
Fuente: Encuestas Nacionales de Lactancia Materna. RUANDI-MSP-UNICEF (1997, 1999 y 2003).

**Gráfico 19. Déficit ponderal según sector de atención de salud. Años 1997, 1999 y 2003. En porcentajes**



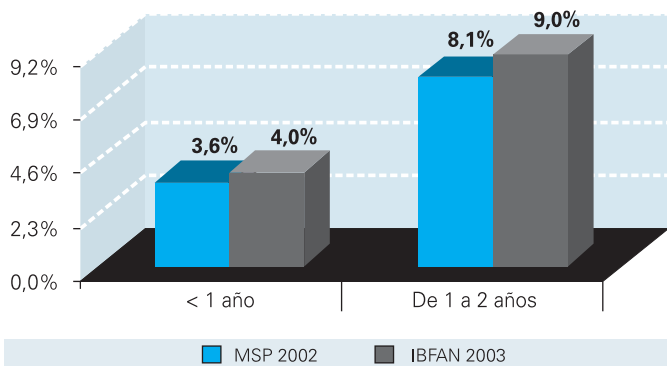
Fuente: Encuestas Nacionales de Lactancia Materna. RUANDI-MSP-UNICEF (1997, 1999 y 2003).

**Gráfico 20. Déficit en la relación peso para la edad según área geográfica. Años 1997, 1999 y 2003. En porcentajes**



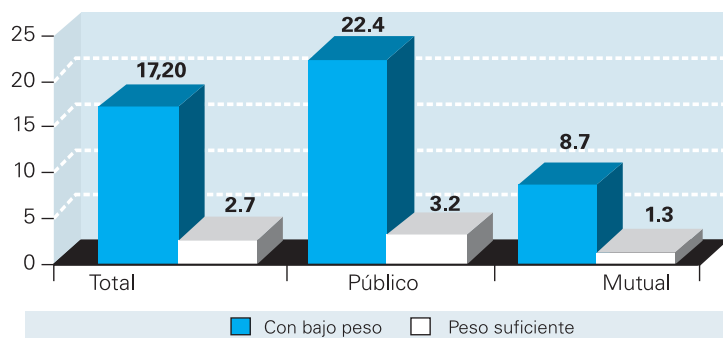
Fuente: Encuestas Nacionales de Lactancia Materna. RUANDI-MSP-UNICEF (1997, 1999 y 2003).

**Gráfico 21. Déficit ponderal según edad. Años 2002 y 2003. En porcentajes**



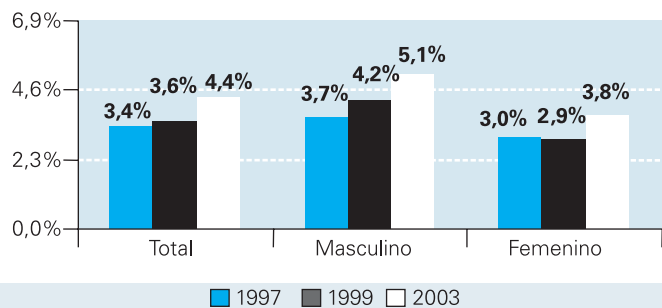
Fuentes: Encuesta Nacional de Lactancia Materna. RUANDI-MSP-UNICEF (2003) y MSP SISVEN (año 2002).

**Gráfico 22. Déficit de peso y bajo peso al nacer. Año 2003. En porcentajes**



Fuente: Encuesta Nacional de Lactancia Materna. RUANDI-MSP-UNICEF (2003).

**Gráfico 23. Déficit de peso para la edad según sexo. Años 1997, 1999 y 2003. En porcentajes**



Fuente: Encuestas Nacionales de Lactancia Materna. RUANDI-MSP-UNICEF (1997, 1999 y 2003).

los tres estudios mencionados no arroja diferencias significativas.

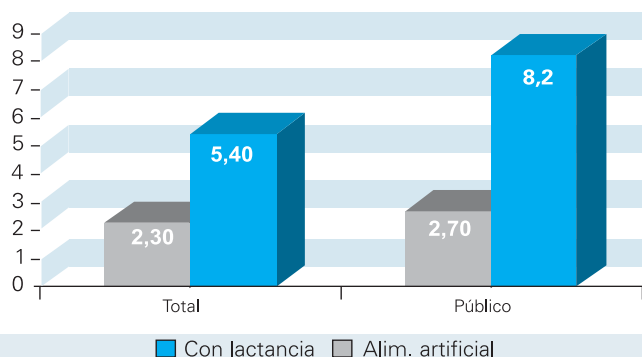
Como es conocido, el déficit de peso afecta más a aquellos niños que tuvieron bajo peso al nacer. En el gráfico 22 se ve que, tanto para el total de la muestra como para los dos subgrupos, el porcentaje de niños con déficit ponderal es mayor entre los que tuvieron bajo peso al nacer.

El déficit de peso fue también más frecuente entre los varones que entre las niñas, en los tres años estudiados (gráfico 23).

Por último, se señala la asociación entre déficit ponderal y la alimentación artificial, que muestra claramente el carácter protector de la lactancia materna. Del mismo modo, es notoria la relación entre déficit ponderal y nivel educativo de la madre (gráficos 24 y 25).

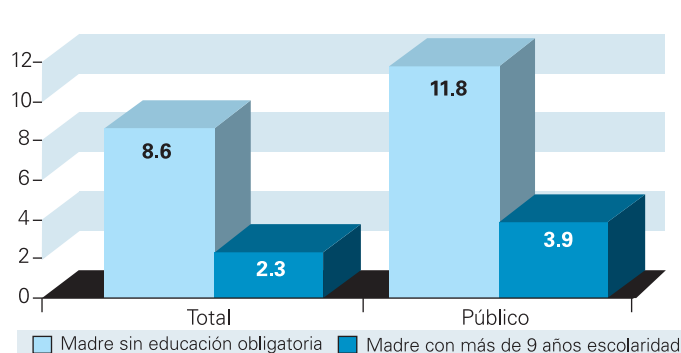
Nuevamente, la comparación con países de América Latina ubica a Uruguay entre los que exhiben niveles más bajos de desnutrición, junto con Chile, Costa Rica y Cuba. Sin embargo, la comparación dentro de este grupo resulta otra vez desfavorable. Los niveles de déficit ponderal ubican a Uruguay en tercer lugar, con un 4,4%, detrás de Chile (1%) y Cuba (4%) y antes que Costa Rica (5%). Las cifras de bajo peso al nacer son mayores en Uruguay que en los otros tres países, como lo muestra el gráfico 26.

**Gráfico 24. Lactancia materna y déficit de peso. Año 2003. En porcentajes**



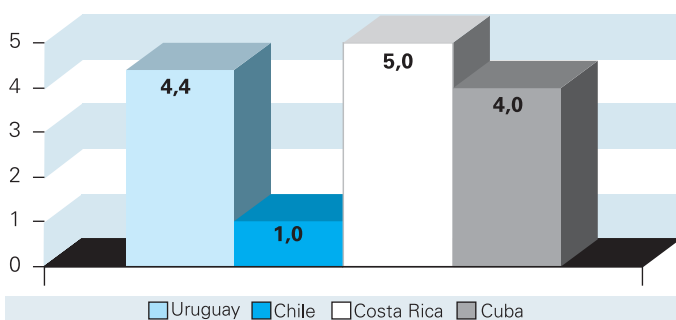
Fuente: Encuesta Nacional de Lactancia Materna. RUANDI-MSP-UNICEF (2003).

**Gráfico 25. Déficit de peso para la edad según educación de la madre. Año 2003. En porcentajes**



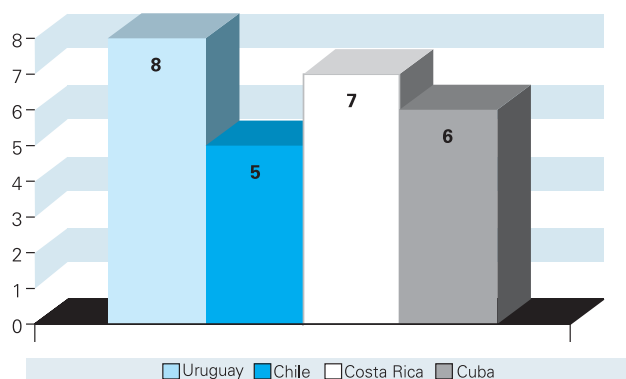
Fuente: Encuesta Nacional de Lactancia Materna. RUANDI-MSP-UNICEF (2003).

**Gráfico 26. Déficit de peso para la edad en países de la región seleccionados. Año 2003. En porcentajes**



Fuente: Elaborado a partir de Encuesta Nacional de Lactancia Materna RUANDI-MSP-UNICEF (2003) y de *Progreso para la infancia, un balance en nutrición*. UNICEF, abril de 2006.

**Gráfico 27. Bajo peso al nacer en países de la región seleccionados. Año 2003. En porcentajes**



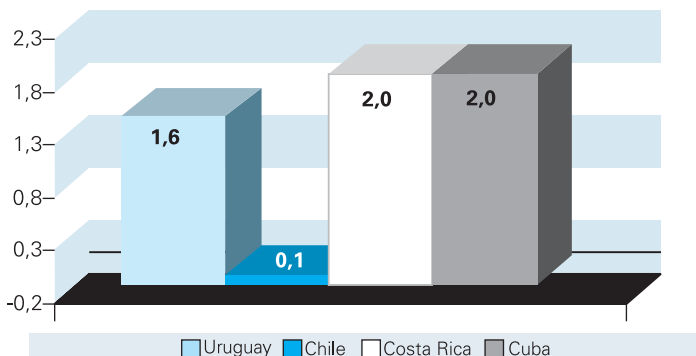
Fuente: Elaborado a partir de Encuesta Nacional de Lactancia Materna RUANDI-MSP-UNICEF (2003) y de *Progreso para la infancia, un balance en nutrición*. UNICEF, abril de 2006.

## 2.5. Desnutrición aguda (emaciación)

La desnutrición aguda o emaciación (peso/talla por debajo de -2 DS) no representa un problema relevante, ya que, como se advierte en el cuadro 8, en todas las muestras estudiadas se observó una prevalen-

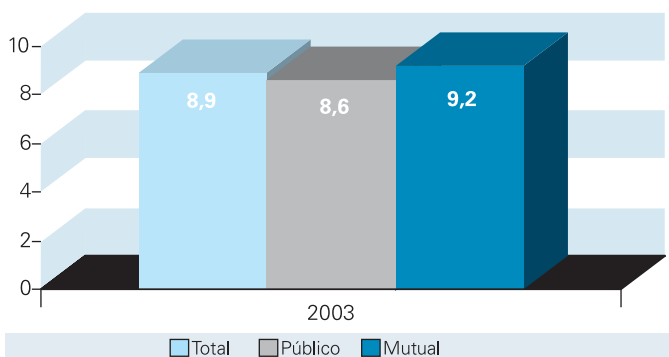
cia (2003: 1,6%) menor que la esperada en una población de referencia (2,3%). En el año 2003 solo un 0,9% de los niños del sector mutual presentaron bajo peso para la talla, mientras que entre los niños asisti-

**Gráfico 28. Emaciación peso/talla en países de la región seleccionados. Año 2003. En porcentajes**



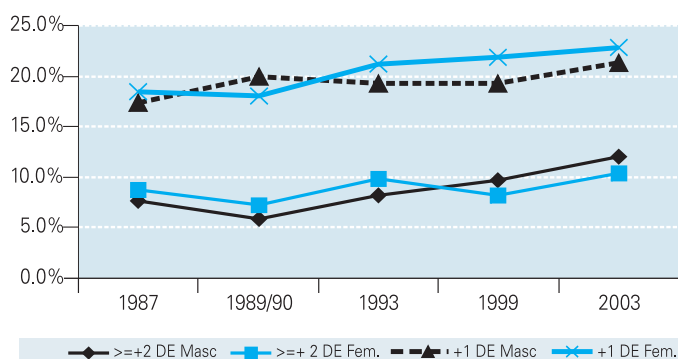
Fuente: Elaborado a partir de Encuesta Nacional de Lactancia Materna RUANDI-MSP-UNICEF (2003) y de *Progreso para la infancia, un balance en nutrición*. UNICEF, abril de 2006.

**Gráfico 29. Prevalencia de la obesidad según sector de atención de salud. Año 2003. En porcentajes**



Fuente: Encuesta Nacional de Lactancia Materna RUANDI-MSP-UNICEF (2003).

**Gráfico 30. Obesidad y sobrepeso según sexo. Años 1987, 1989, 1993, 1999 y 2003. En porcentajes**



Fuente: Encuestas Nacionales de Lactancia Materna. RUANDI-MSP-UNICEF (1999 y 2003), datos del MSP-Sisven y datos de tres encuestas desarrolladas para evaluar el PNCA del Instituto Nacional de Alimentación (con apoyo de UNICEF).

dos por el sector público tampoco se observaron valores por encima de lo esperado (2003: 1,9%). Los resultados en Montevideo y el interior fueron similares, sin diferencias importantes entre regiones. La comparación con países de América Latina (gráfico 28) ubica a Uruguay con niveles de emaciación menores que Costa Rica y Cuba, aunque en el conjunto se destacan los niveles notoriamente bajos de Chile (0,1%).

## 2.6. Obesidad y sobrepeso

Hemos visto que la obesidad es —junto con la desnutrición crónica y con cifras similares— uno de los trastornos nutricionales más frecuentes en el país entre los niños de 0 a 2 años. La prevalencia de la obesidad en el total de la muestra es de 8,9%, sin diferencias entre los sectores público y mutuo (gráfico 29). Tampoco se advierten diferencias significativas en relación con el sexo o la edad.

Los datos acerca del sobrepeso indican un porcentaje mayor que el esperado entre los niños estudiados (20,6% con respecto a 13,5%), por lo que este también debe destacarse como trastorno nutricional de la población estudiada (gráfico 30).

La comparación con países de la región no muestra mayores diferencias. La excepción es Costa Rica, cuyos niveles de obesidad solo alcanzan al 6,0% de la población menor de 2 años (gráfico 32).

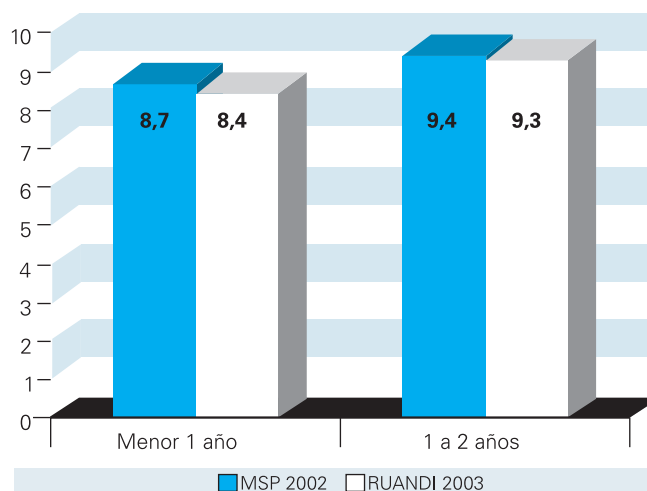
### 3. Prevalencia de anemia por déficit de hierro en niños de 6 a 24 meses

La deficiencia de hierro es el problema nutricional más frecuente en el mundo; según estimaciones de la OMS, afecta a unos 700 millones de personas. La importancia del déficit de hierro en la primera infancia reside no solo en su alta prevalencia, sino también en sus consecuencias, dado que menoscaba seriamente el crecimiento físico y el desarrollo mental del niño.

El déficit de hierro produce, entre otras cosas, disminución de los niveles de hemoglobina en sangre (lo que se conoce como *anemia*), y el estudio de la anemia por deficiencia de hierro es la forma más común de diagnosticarlo.

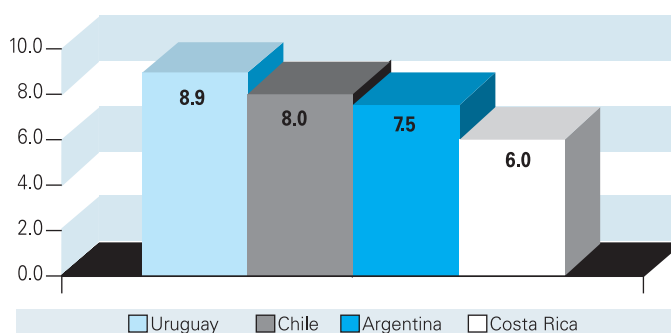
El Comité de Nutrición de la Sociedad Uruguay de Pediatría y el Ministerio de Salud Pública, con el apoyo de UNICEF, realizaron un "Estudio de la prevalencia de la deficiencia de hierro en niños de 6 a 24 meses de edad usuarios de los servicios

**Gráfico 31. Obesidad en el sector público de atención de salud según edades. Años 2002 y 2003. En porcentajes**



Fuente: Para el año 2002, MSP; para el 2003 Encuesta Nacional de Lactancia Materna RUANDI-MSP-UNICEF (2003).

**Gráfico 32. Incidencia de la obesidad en países de la región seleccionados. Año: 2003. En porcentajes**



Fuente: Elaborado a partir de Encuesta Nacional de Lactancia Materna RUANDI-MSP-UNICEF (2003) y de *Progreso para la infancia, un balance en nutrición*. UNICEF, Abril de 2006.

del MSP". Para este estudio se llevó a cabo una encuesta a una muestra representativa de niños seleccionada a través de los servicios públicos de salud.

Los niños incluidos en el estudio debían tener entre seis meses y dos

años de edad, haber nacido de parto a término y con peso al nacer de 2500 g o más, haber sido citados para control del niño sano, no tener patologías infecciosas ni parasitarias en curso y no haber recibido inmunizaciones en las dos semanas previas. El tamaño final de la muestra fue de 444 niños.

### 3.1. Evaluación del estado nutricional de los niños estudiados

Si tenemos en cuenta que los niños incluidos en este estudio se atendían en el sector público, veremos que los datos sobre el déficit de talla y el déficit de peso para la talla coinciden con los resultados de los otros trabajos mencionados. Llamamos la atención, sin embargo, los niveles más bajos de déficit ponderal hallados en este grupo.

**Cuadro 20**  
**Evaluación del estado nutricional de los niños encuestados por edades. Año 2005. En porcentajes**

Edad	Talla/edad < 2 DS en %	Peso/talla < 2 DS en %	Peso/edad < 2 DS en %	Peso/talla > 2 DS en %
Niños < 1 año de la muestra	11,23	0,53	0	18,18
Niños < 1 año del Sinan (MSP)	13,87	1,16	7,47	10,4
Niños de 1 año y + de la muestra	12,45	2,41	5,51	8,84
Niños de 1 año y + del Sinan	13,67	1,45	5,71	14,49
Total muestra	12,33	1,60	3,15	12,79
Total Sinan	13,78	1,29	6,69	12,22

Fuente: Sociedad Uruguaya de Pediatría, MSP y UNICEF. 2006.

### 3.2. Resultados del estudio de las reservas de hierro

En una submuestra de 304 niños, se encontró que 62,8% (191 niños) tenían disminuidas sus reservas de hierro. De ese grupo se estableció que la depleción de hierro era grave en un 59%, moderada en un 21% y leve en un 20% (gráfico 33).

La frecuencia de la depleción de hierro no tuvo diferencias significativas en relación con la edad ni el sexo de los niños estudiados (gráficos 34 y 35).

### 3.3. Resultados de los estudios sobre anemia

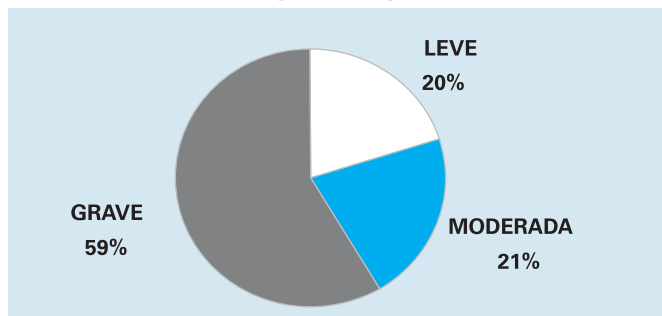
En el total de la muestra (444 niños), se encontró que el 53,8% (239 niños) tenía anemia, leve en el 82,8% de los casos, moderada en el 15,9% y grave en el 1,3%.

La anemia fue más frecuente en el tercer trimestre de vida de los niños (62%) y en el segundo y tercer semestres (gráficos 37 y 38), y no mostró diferencias significativas por sexo (gráfico 39).

En relación con el peso al nacer y la edad gestacional, el cuadro 21 muestra que aquellos niños con peso menor que el adecuado para su edad gestacional presentaron



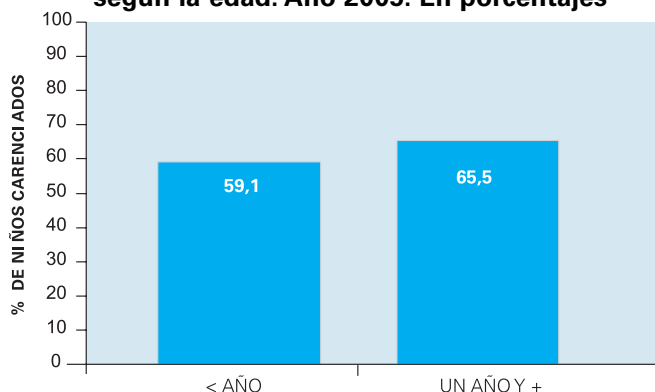
**Gráfico 33. Distribución de los niños con depleción\* de hierro según intensidad. Año 2005. En porcentajes**



Fuente: OMS-UNICEF-UNU (1997).

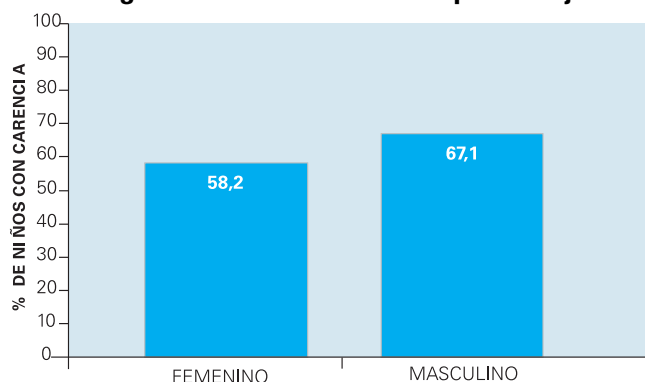
\* Magnitud de la depleción de hierro: deficiencia leve, ferritina entre 24 y 18 pg/cc; deficiencia moderada, ferritina entre 17 y 12 pg/cc; deficiencia grave, ferritina menor de 12 pg/cc.

**Gráfico 34. Frecuencia de la depleción de hierro según la edad. Año 2005. En porcentajes**



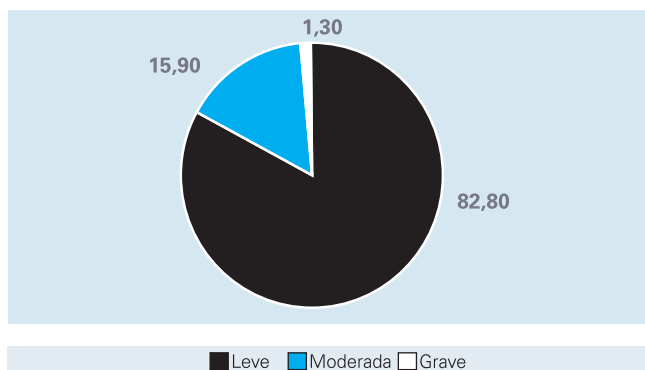
Fuente: Sociedad Uruguaya de Pediatría, MSP y UNICEF. 2006.

**Gráfico 35. Frecuencia de la depleción de hierro según el sexo. Año 2005. En porcentajes**



Fuente: Sociedad Uruguaya de Pediatría, MSP y UNICEF. 2006.

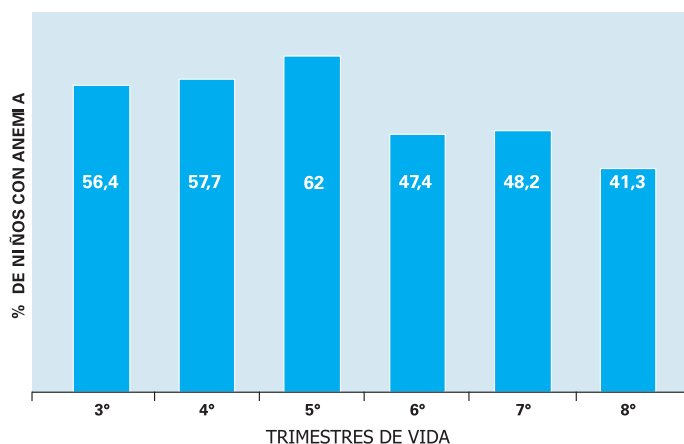
**Gráfico 36. Distribución de los niños con anemia ferropénica\* según su magnitud. Año 2005. En porcentajes**



Fuente: OMS-UNICEF-UNU (1997).

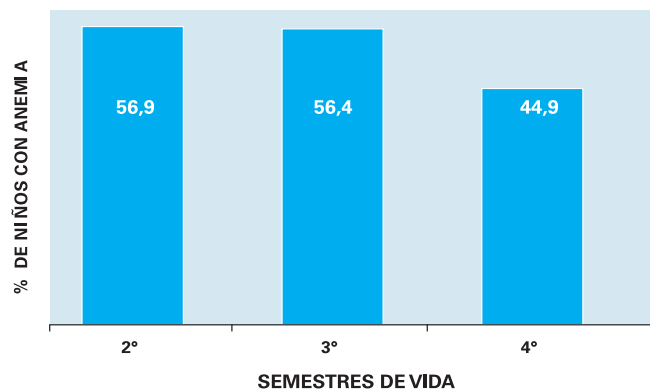
\* Magnitud de la anemia:  
 - leve: hemoglobina entre 9 y 10,9 g/dl;  
 - moderada: entre 7 y 8,9 g/dl;  
 - grave: menor de 7 g/dl.

**Gráfico 37. Frecuencia de la anemia por trimestres de vida. Año 2005. En porcentajes**



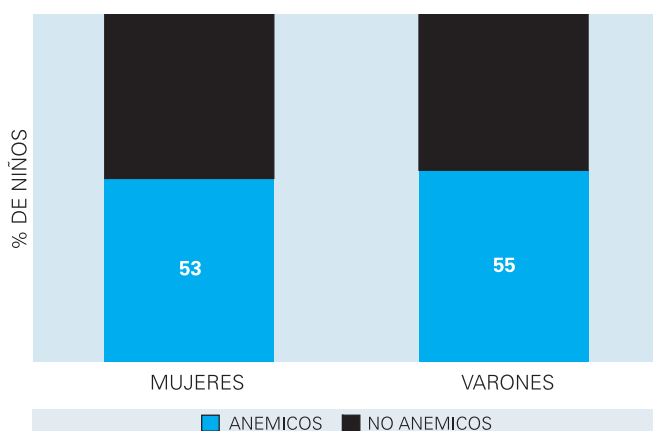
Fuente: Sociedad Uruguaya de Pediatría, MSP y UNICEF. 2006.

**Gráfico 38. Frecuencia de la anemia por semestre de edad de los niños. Año 2005. En porcentajes**



Fuente: Sociedad Uruguaya de Pediatría, MSP y UNICEF. 2006.

**Gráfico 39. Frecuencia de la anemia por sexo. Año 2005. En porcentajes**



Fuente: Sociedad Uruguaya de Pediatría, MSP y UNICEF. 2006.

mayor frecuencia de anemia (70,5%) que aquellos con peso adecuado (51,2%) (cuadro 21).

Por otro lado, entre los niños con peso insuficiente al nacer se encontró mayor frecuencia de anemia (67,7%) que entre los de peso normal (48,1%).

**Cuadro 21  
Frecuencia de la anemia según PEG. Año 2005**

	Anemia		
	Si	No	Total
PEG	43	18	61
No PEG	196	187	383
Total	239	205	444

Fuente: Sociedad Uruguaya de Pediatría, MSP y UNICEF. 2006.

**Cuadro 22  
Frecuencia de la anemia según el peso al nacer de los niños. Año 2005. En porcentajes**

	Con anemia	Sin anemia	Porcentaje
Niños con PRN 2999-2500 g	88	42	67,7
Niños con PRN >= 3000 g	151	163	48,1

Fuente: Sociedad Uruguaya de Pediatría, MSP y UNICEF. 2006.

#### 4. El estado nutricional de los niños y las políticas alimentarias<sup>30</sup>

La encuesta sobre "El estado nutricional de los niños y las políticas alimentarias", desarrollada entre 2004 y 2005, se propuso analizar la situación nutricional de los niños que asistían a primer grado escolar en escuelas públicas del país. En las escuelas se relevó información antropométrica de peso y talla, y en los hogares se realizó una encuesta que recabó información socioeconómica y sobre morbilidad, actividades cotidianas y hábitos alimentarios de los niños.

Los resultados muestran que 77,6% de los niños de primer año de las escuelas públicas del país tiene una talla normal para la edad, mientras que 22,5% presenta algún tipo de retraso (moderado en el 17,9% de los casos y grave en el 4,6%). No se detectan diferencias significativas entre el Gran Montevideo y el interior del país. Los resultados tampoco muestran diferencias con respec-

<sup>30</sup> Este capítulo está basado en un estudio realizado con niños que asistían a primer año en escuelas públicas en el 2004. Este estudio fue realizado por Verónica Amarante, Rodrigo Arim, Cecilia Severi y Andrea Vigorito, con el apoyo técnico de Isabel Aldabe y con la colaboración de Gioia de Mello, Andrea Rodríguez y Gonzalo Salas. Instituto de Economía, FCEA (UdelaR), con el apoyo de la Comisión Sectorial de Investigación Científica de la Universidad de la República, PNUD y UNICEF.

**Cuadro 23**  
**Resultados de talla para la edad.**  
**Gran Montevideo e interior. Años 2002 y 2004**

	Normal			Retraso moderado			Retraso grave			Retraso total
	Min.	Media	Máx.	Min.	Media	Máx.	Min.	Media	Máx.	
<b>Encuesta 2004</b>										
Total	76,1	77,6	78,9	16,6	17,9	19,2	3,9	4,6	5,3	22,5
Gran Montevideo	76,2	77,9	79,9	16,1	17,8	19,6	3,4	4,3	5,4	22,1
Interior	74,9	77,1	79,0	16,4	18,0	19,9	3,8	4,9	6,1	22,9
<b>Censo de talla 2002</b>										
Total	—	77,2	—	—	18,8	—	—	4,1	—	22,9
Gran Montevideo	—	76,9	—	—	18,8	—	—	4,3	—	23,1
Interior (capitales)	—	77,1	—	—	18,8	—	—	4,1	—	22,9
<b>Estándar NCHS</b>		<b>84,1</b>			<b>13,6</b>			<b>2,3</b>		<b>15,9</b>

Fuente: Elaborado con datos de la ESNN 2004 y Censo de talla 2002.

to al anterior relevamiento, correspondiente al censo de talla de 2002.

Al igual que en censos anteriores, se hallaron diferencias significativas entre los sexos: las niñas presentaron niveles menores de retraso de talla que los varones (21,1% y 23,6%, respectivamente). Se encontró también una importante diferencia entre los niños repetidores y el resto de los alumnos: la frecuencia de retraso de talla fue de 38% entre los repetidores y de 19,5% entre los alumnos que cursaban el grado por primera vez.

Las distribuciones de los valores de peso para la talla y del índice de masa corporal (IMC) mostraron un importante corrimiento hacia la derecha con respecto a lo que cabría esperar según los estándares de la Organización Mundial de la Salud (OMS). Entre el 20% y el 22% de la población presentó problemas de sobrepeso y obesidad, sin diferencias entre el Gran Montevideo y el resto del país (20% para peso/talla y 22% para el IMC). Estos indicadores también reflejaron importantes diferencias según sexo, pero esta vez las niñas fueron las más afectadas: mientras 19,1% de los varones presentaron algún grado de exceso de peso, una de cada cuatro niñas estaba afectada por el problema (25,4%).

**Cuadro 24**  
**Resultados de talla para la edad. Varones y niñas.**  
**Años 2002 y 2004**

	Normal			Retraso moderado			Retraso grave			Retraso total
	Min.	Media	Máx.	Min.	Media	Máx.	Min.	Media	Máx.	
<b>Encuesta 2004</b>										
Varones	74,4	76,3	78,3	16,7	18,4	20,1	4,2	5,2	6,2	23,6
Niñas	77,1	79,0	80,8	15,3	17,3	19,0	2,9	3,8	4,9	21,1
<b>Censo de talla 2002</b>										
Varones	—	76,1	—	—	19,5	—	—	4,5	—	24,0
Niñas	—	79,9	—	—	17,3	—	—	2,9	—	20,2
<b>NCHS estándar</b>		<b>84,1</b>			<b>13,6</b>			<b>2,3</b>		<b>15,9</b>

Fuente: Elaborado con datos de la ESNN 2004 y Censo de talla 2002.

**Cuadro 25**  
**Resultados de talla para la edad.**  
**Repetidores y no repetidores. Año 2004**

	Normal			Retraso moderado			Retraso grave			Retraso total
	Min.	Media	Máx.	Min.	Media	Máx.	Min.	Media	Máx.	
Repetidores	57,7	62,0	66,0	22,9	26,4	30,5	8,7	11,6	14,2	38,0
No repetidores	79,1	80,5	81,9	15,0	16,3	17,6	2,6	3,2	3,9	19,5
<b>NCHS estándar</b>		<b>84,1</b>			<b>13,6</b>			<b>2,3</b>		<b>15,9</b>

Fuente: Elaborado con datos de ESNN 2004.

**Cuadro 26**  
**Incidencia de problemas nutricionales según el indicador de peso para la talla. Años 2002 y 2004**

Situación nutricional	Encuesta 2004						Encuesta 2002			NCHS Estándar
	Total			Gran Mdeo.	Resto del interior	Total				
	Min.	Media	Máx.			Min.	Media	Máx.		
Obesidad	7,1	7,9	8,8	8,3	7,4	6,1	7,9	9,6	2,3	
Sobrepeso	13,1	14,1	15,4	15,6	12,2	11,3	13,5	13,6	13,6	
Normal	66,7	68,3	69,7	67,7	69,0	66,8	70,0	72,6	68,2	
Déficit moderado	8,0	8,8	9,8	7,8	10,2	6,3	8,1	9,8	13,6	
Déficit grave	0,6	0,8	0,1	0,55	1,20	0,1	0,5	0,9	2,3	

Fuente: Elaborado con datos de la ESNN 2004 y Encuesta 2002.

**Cuadro 27**  
**Resultados de peso para la talla por sexo. 2004**

Situación nutricional	Varones			Niñas		
	Mín.	Media	Máx.	Mín.	Media	Máx.
Obesidad	5,8	6,9	8,1	7,7	9,0	10,4
Sobrepeso	10,5	12,2	13,6	14,6	16,4	18,4
Normal	68,0	70,2	72,3	63,9	66,1	68,5
Déficit moderado	8,3	9,6	11,1	6,5	7,9	9,2
Déficit grave	0,7	1,1	1,7	0,3	0,5	0,9

Fuente: Elaborado con datos de la ESNN 2004.

**Cuadro 28**  
**Ingreso per cápita promedio mensual según talla para la edad. En pesos uruguayos del 2004**

	Normal	Retraso moderado	Retraso grave	Total
<b>Gran Montevideo</b>				
Ingreso per cápita (promedio)	2091	1478	1210	2060
Diferencia con el ingreso per cápita total	1,5%	-28,3%	-41,2%	
<b>Resto del país urbano</b>				
Ingreso per cápita (promedio)	1891	1347	1188	1750
Diferencia con el ingreso per cápita total	8,1%	-23,0	-32,1%	
<b>Total país urbano</b>				
Ingreso per cápita (promedio)	2272	1596	1240	1911
Diferencia con el ingreso per cápita total	18,9%	-16,5%	-35,1%	

Fuente: Elaborado con datos de la ESNN 2004.

**Cuadro 29**  
**Ingreso per cápita promedio mensual según índice de masa corporal y peso para la talla. En pesos uruguayos de 2004**

Situación nutricional	Gran Montevideo		Resto del país urbano		Total	
	Promedio del ingreso per cápita	Diferencia con ingreso promedio	Promedio del ingreso per cápita	Diferencia con ingreso promedio	Promedio del ingreso per cápita	Diferencia con ingreso promedio
<b>Índice de masa corporal</b>						
Sobrepeso	1976	33,4%	2399	37,1%	1700	36,3%
Normal	1911	-7,3%	1639	-6,3%	1779	-6,9%
Déficit	2748	-4,1%	1499	-14,4%	2605	-11,0%
Total	2060		1750		1911	
<b>Peso para la talla</b>						
Obesidad	2676	29,9%	2157	23,3%	2470	23,4%
Sobrepeso	2692	30,7%	2238	27,9%	2496	24,7%
Normal	1922	-6,7%	1691	-3,3%	1812	-9,5%
Déficit*	1953	-5,2%	1414	-19,2%	1627	-18,7%
Total	2060		1750		1911	

Fuente: Elaborado con datos de la ESNN 2004.

\* No se distingue el déficit grave del moderado dado el bajo número de observaciones en el primer caso.

Se encontró una fuerte asociación entre el nivel de ingresos del hogar y la talla: cuanto menor es el nivel de ingresos del hogar, mayor es el porcentaje de retraso de talla. Esta asociación también se presenta con los resultados de peso, medidos a través del indicador peso/talla y del IMC, pero en forma inversa: cuanto mayores son los ingresos del hogar, mayor es el porcentaje de sobrepeso y obesidad. Es decir que, mientras los factores asociados al retraso de talla parecen ligarse a la pobreza, los asociados a la obesidad probablemente se relacionen con hábitos y variables vinculadas al consumo y comportamentales.

**Cuadro 30**  
**Tamaño promedio del hogar según situación nutricional (talla para la edad)**

Situación nutricional	Gran Montevideo	Resto del país urbano	Total
Normal	4,9	5,2	5,0
Retraso moderado	5,4	5,6	5,5
Retraso grave	6,4	6,2	6,3
Total	5,1	5,3	5,2

Fuente: Elaborado con datos de la ESNN 2004.

Se encontró una fuerte vinculación entre el tamaño del hogar y la situación nutricional: entre los niños que presentan retraso de talla, el número de integrantes del hogar es mayor que en el resto. También se constató que los problemas de talla aumentan con la cantidad de niños en el hogar. En cuanto a los problemas de exceso de peso, se encontró una mayor prevalencia de sobrepeso y

obesidad en los hogares más pequeños y con menor cantidad de niños.

Se constató una mayor incidencia de los problemas de retraso de talla entre los niños cuya madre tenía un nivel educativo correspon-

**Cuadro 31**  
**Incidencia de problemas nutricionales según nivel educativo de la madre. 2004**

Situación nutricional	Escolaridad de la madre				
	Menos de 6 años	6 - 9 años	9 - 12 años	Más de 12 años	Total
Participación en la muestra	37,5	23,8	27,8	10,8	100,0
<b>Talla para la edad</b>					
Normal	73,3	80,9	82,0	80,7	78,2
Retraso moderado	20,1	14,1	14,5	15,2	16,3
Retraso grave	6,7	4,9	3,5	4,2	5,1
Total	100	100	100	100	100
<b>Peso para la talla</b>					
Obesidad	7,9	7,8	8,8	14,1	8,8
Sobrepeso	11,7	13,4	18,0	18,7	14,5
Normal	71,0	69,9	64,2	56,4	67,4
Déficit moderado	8,8	8,2	8,2	9,5	8,5
Déficit grave	0,6	0,8	0,9	1,3	0,8
Total	100	100	100	100	100
<b>IMC</b>					
Déficit	9,3	8,8	10,0	11,4	9,6
Normal	72,5	70,8	65,6	56,8	68,6
Sobrepeso y obesidad	18,5	20,5	24,5	31,8	21,9
Total	100	100	100	100	100

Fuente: Elaborado con datos de la ESNN 2004.

diente a primaria completa o menos. Una vez superado dicho umbral, no se detectaron diferencias apreciables en los siguientes niveles educativos, lo que se asoció al carácter básico de las privaciones nutricionales.

Al igual que en otros estudios, el peso al nacer mostró una fuerte asociación con el estado nutricional de los niños: aquellos con menor peso al nacer tenían mayores probabilidades de presentar retraso de talla en primer año escolar, mientras que los que tenían exceso de peso en primer año escolar habían presentado mayor peso al nacer.

De igual modo, las medidas antropométricas de la madre tuvieron una clara asociación con los resultados antropométricos de los niños. Aquellos con problemas de retraso de talla y de peso para la talla presentaron una mayor propensión a tener madres con menor peso e índice de masa corporal. En la misma línea, el sobrepeso y la obesidad de los niños se asoció con una tendencia similar de las madres, tanto en relación con el índice de masa corporal en el momento de la encuesta como con el peso antes del embarazo.

Se analizó el acceso a programas de alimentación por estrato socioeconómico y se encontró que, si bien la asistencia alimentaria está

concentrada en los sectores de menores recursos, no alcanza a todos los niños ubicados en hogares con carencias de ingreso. Cabe destacar que casi la mitad de los hogares con problemas nutricionales no recibían asistencia alimentaria en el momento del estudio (52,3% de los niños con retraso de talla moderado y 53,6% de los niños con retraso grave). Lo mismo se aplica al Programa de Alimentación Escolar (PAE), cuyos servicios, si bien se concentran en mayor medida en los hogares de menor nivel socioeconómico, no llegaban a todos los niños de ese nivel.

En cuanto a las causas por las cuales los niños no concurrían al comedor, la respuesta más frecuente fue que se prefería que el niño comiera en la casa. Entre los niños con retraso de talla hubo una mayor proporción de hogares que declararon que la comida servida en el comedor no era del agrado del niño. Los niños que asistían al PAE presentaron porcentajes altos de sobrepeso y obesidad; sin embargo, éstos eran menores que entre los que no asistían, lo cual es consistente con la vinculación, ya comentada, entre exceso de peso e ingreso.

Los resultados de esta investigación sugieren algunas reflexiones sobre las políticas sociales vinculadas a la nutrición.

El retraso de talla en los niños de primer grado escolar es un hecho que está instalado y no puede revertirse, por cuanto es producto de una situación de privación durante los primeros años de vida. Esto pone de relieve que el embarazo y los primeros años de la vida del niño, cuando el crecimiento es más acelerado, son las etapas en que prioritariamente deben concentrarse las intervenciones nutricionales.

La fuerte asociación entre el retraso de talla y el ingreso indica que se debe mejorar el acceso a los alimentos. No obstante, otros hallazgos del estudio muestran la necesidad de diseñar acciones complementarias. La asociación del retraso de talla con el bajo peso al nacer del niño y con

el peso de la madre antes del embarazo señala la importancia de realizar intervenciones complementarias —por ejemplo, promover el control del embarazo, vigilar el incremento de peso de la gestante o promover la lactancia materna—. También los países han implementado diversas estrategias que tuvieron excelentes resultados en el crecimiento de los niños, como la fortificación de alimentos con hierro y con cinc. Finalmente, el alto porcentaje de sobrepeso y obesidad requiere de acciones complementarias dirigidas a promover estilos de vida saludables, que incluyan alimentación y ejercicio. La escuela es identificada como un ámbito excepcional para la educación en estos hábitos.







## III. Educación

### 1. Introducción

El deterioro de las condiciones sociales de la infancia relatado en el primer capítulo asume rasgos y características específicos en los diferentes ámbitos donde los niños y adolescentes desarrollan sus actividades. La escuela representa un ámbito privilegiado en el intento de equiparar las distancias sociales y cognitivas de los niños, pero no es igual para la institución escolar asumir su rol en el marco de situaciones de equidad social que hacerlo en el proceso de deterioro de las condiciones de la infancia.

La escuela pública es una de las instituciones que han procesado diferentes cambios en procura de disminuir las brechas educativas: la expansión de la educación inicial, la creación de las escuelas de tiempo completo, la creación de las escuelas de contexto sociocultural crítico y el recientemente creado Programa de Maestros Comunitarios forman parte de este impulso.

Sin embargo, la tarea de la institución escolar no resulta sencilla dada la creciente distancia social entre los niños uruguayos. La disparidad de orígenes sociales y capacidades cognitivas con que ingresan los niños al sistema, así como las distintas formas de transitar en él, representan un desafío adicional

para las autoridades educativas. Los diversos y acelerados procesos de desintegración social no son sencillos de mitigar con una escuela pública que en muchos casos (sea por escasez de recursos financieros o humanos, sea por falta de propuestas pedagógicas ajustadas a esta realidad) no está preparada para responder a esta problemática. Asimismo, la educación no puede (ni debe) tratar de solucionar por sí sola esta problemática, que trasciende al sistema educativo y compromete al conjunto de la sociedad y el Estado.

Este capítulo tiene por objetivo, en primer lugar, mostrar algunas de las características sociales de la población escolar en las instituciones públicas; en segundo lugar, describir algunas tendencias que se derivan de la concentración geográfica de los niños más vulnerables, y, por último, repasar los principales cambios que desde la política educativa se realizaron en la escuela pública, mostrando algunos indicadores de resultados educativos.

### 2. Características sociales de los niños que asisten a escuelas públicas

La escuela pública atiende al 85% de los niños de educación primaria, que para el 2005 significó 392 832

alumnos.<sup>31</sup> La primacía del sector público ha sido una constante del sistema educativo uruguayo, pero se ha acentuado en los últimos diez años debido al crecimiento tanto en educación inicial como en primaria. Esta tendencia, como se ha documentado en diferentes estudios,<sup>32</sup> ha tenido un impulso principal en el crecimiento de la oferta pública en la educación inicial, que posibilitó la incorporación de un conjunto de niños hasta entonces excluidos por condición socioeconómica y falta de oferta. Como se desprende del cuadro 32, la matrícula de este nivel aumentó en aproximadamente 44 000 alumnos, lo que representa un crecimiento de 68,4%.

El incremento de la matrícula pública exigió a las autoridades ajus-

tar la oferta educativa a fin de resolver los problemas derivados de la creciente demanda. Sin embargo, históricamente la escuela pública ya había atravesado situaciones similares, generadas por los movimientos migratorios y por el constante aumento de la población en edad escolar de décadas atrás. Es decir, la institución escolar contaba con larga tradición para solucionar los desajustes entre oferta y demanda.

Lo que probablemente haya representado una situación nueva es el deterioro pronunciado de la situación social de las familias en su etapa inicial, lo que inevitablemente repercutió en las condiciones sociales de los niños. Los últimos diez años fueron extremadamente negativos en lo que hace al aumento de la po-

**Cuadro 32**  
**Matrícula de educación inicial y primaria por forma de administración (1995, 2000 y 2005)**

	Educación inicial			Educación primaria común			Educación primaria total *		
	1995	2000	2005	1995	2000	2005	1995	2000	2005
Pública	49 618	84 984	83 546	286 403	301 182	309 286	336 021	386 166	392 832
Privada	19 846	20 806	22 025	54 794	50 343	45 491	74 640	71 149	67 516
Total	69 464	105 790	105 571	341 197	351 525	354 777	410 661	457 315	460 348
% Pública	71,4%	80,3%	79,1%	83,9%	85,7%	87,2%	81,8%	84,4%	85,3%

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

\* No incluye educación especial.

31 No incluye la matrícula pública de educación especial, que asciende a 8 379 alumnos. Con estos niños la matrícula pública total es de 401 211 alumnos.

32 ANEP-CODICEN: *Panorama de la educación. Una década de transformaciones, 1994-2004*, Montevideo, noviembre 2005. UNICEF: *Observatorio de los derechos de la infancia y adolescencia en Uruguay, 2005*, Montevideo, diciembre 2005.

**Cuadro 33**  
**Porcentaje de niños que residen en hogares por debajo de la línea de pobreza. País urbano. Años 1995, 2000 y 2005**

Pobreza en	1995	2000	2004	2005
Niños de 0 a 5 años	34,4	37,4	57,6	54,5
Niños de 6 a 12 años	32,6	32,2	55,3	51,7

Fuente: Encuesta de Hogares del Instituto Nacional de Estadística.

breza infantil. A pesar de la señales de recuperación de los últimos dos años, más de la mitad de los niños menores de 13 años viven en hogares en condiciones de pobreza.

Este deterioro repercutió en la mayoría de los ámbitos donde los niños se desarrollan. Así, la escuela pública comenzó a incorporar en forma acelerada una proporción cada vez mayor de niños en condiciones sociales desfavorables.

Lo anterior no implica necesariamente afirmar que la escuela pública se vació de sus sectores medios. Sin estar ajena a los problemas de segmentación educativa o de privatización por defecto,<sup>33</sup> el impulso estatal le permitió aumentar su participación en la matrícula y probablemente mantener a las familias de sectores medios.

El cuadro 34 intenta responder la interrogante a través del análisis del *clima educativo del hogar*, entendiendo que constituye una buena aproximación a la posición que ocu-

**Cuadro 34**  
**Porcentaje de niños que asisten a educación primaria pública, según clima educativo del hogar.\* Años 1995 y 2005**

Clima educativo del hogar	1995	2005	Diferencia 1995 - 2005
Hasta 6 años	94,7	97,5	2,8
7 a 9 años	89,3	95,4	6,1
10 a 11 años	75,2	89,9	14,7
12 a 14 años	65,6	72,9	7,3
Más de 14	40,7	39,9	0,8
Total	83,5	87,5	4,0

Fuente: Elaborado con datos de la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística.

\* Promedio de años de estudio del jefe y el cónyuge.

pan las familias en la escala social. Los datos muestran, por lo menos en este primer análisis, que en el período 1995-2005 la participación de los centros educativos públicos aumentó entre las familias de casi todos los niveles educativos, excepto en el último grupo (más de 14 años de estudios), donde descendió levemente. En el resto, incluso en aquellas familias cuyo clima educativo se ubica entre 12 y 14 años de estudios, el porcentaje de niños que asisten a la educación primaria pública se incrementó notoriamente.<sup>34</sup>

33 Es decir, la búsqueda en el mercado de la provisión de estos servicios por un conjunto de familias que pudieran pagarla.

34 El análisis no incluye la asistencia a educación inicial, para intentar controlar el posible impacto del crecimiento de este nivel por la vía de lo público. Asimismo, trabaja con clima educativo del hogar y no con una estructura de ingresos, precisamente por los cambios tan marcados en esta variable para el período. Si se decidiera trabajar con el ingreso, restringiendo el análisis en Montevideo, donde la oferta privada está más extendida, se observa que en los tres deciles superiores de ingreso per cápita la participación de lo privado permaneció estable desde 1994 al 2004 (varió de 73,6% a 74,3%). De todas formas, resulta evidente la segmentación educativa: entre los sectores de más altos ingresos, tres de cada cuatro niños asisten a establecimientos privados. Aun así, a juzgar por estos datos y la propia estabilidad de la matrícula privada de los últimos 20 años, parecería que el proceso de segmentación educativa no se ha acrecentado.

Es pertinente aclarar que este análisis no constituye evidencia suficiente para descartar la hipótesis de un paulatino retiro de los sectores medios de la educación pública, pero indica que afirmar que la escuela pública ha perdido a estos sectores, como se repite en diferentes ámbitos, es por lo menos aventurado. A lo sumo lo que se establece es que el proceso ya existente de segmentación educativa (reflejado en una predisposición de los sectores más altos a enviar a sus hijos a la educación privada) no se ha incrementado en los últimos años.

Volviendo al análisis del deterioro social de la infancia y su repercusión en el ámbito educativo, la comparación entre los datos de 1995 y 2005 evidencia las dificultades cada

vez mayores que debió enfrentar el sistema educativo. En diez años el número de niños indigentes que asisten a la escuela pública se ha duplicado —pasó de 4,4% a 8,9%—, lo que equivale a decir que prácticamente uno de cada diez niños pertenece a familias que no logran cubrir las necesidades básicas de alimentación. Vale recordar que esta proporción dista significativamente de la que se registra para la población general, que es de 3,5%.

Tendencias similares se observan para el número de niños de hogares pobres, que representan el 59,3% en las escuelas públicas. De esta forma, una de las características del alumnado de los establecimientos públicos de enseñanza primaria es el alto porcentaje de pobres e indigentes.

Los niveles alcanzados por estos dos indicadores no por conocidos dejan de alarmar. Basta pensar esta cifra desde otra perspectiva: si en promedio los grupos de las escuelas públicas son de 30 alumnos,<sup>35</sup> ello implica que unos 18 niños por clase provienen de hogares pobres y unos 3 de hogares indigentes. En el caso de Montevideo, como lo muestra el cuadro 36, esta relación

**Cuadro 35**  
**Porcentaje de niños que asisten a la educación inicial o primaria en situación de indigencia o de pobreza, por tipo de escuela. Años 1995 y 2005**

Región	Asistencia a educación inicial o primaria	Niños en hogares indigentes	Niños en hogares pobres
1995	Público	4,4	38,6
	Privado	0,2	5,7
	Total	3,5	31,7
2005	Público	8,9	59,3
	Privado	0,5	9,6
	Total	7,7	52,0

Fuente: Elaborado con datos de la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística.

<sup>35</sup> En Montevideo, el tamaño medio de grupo de 1.º a 6.º grado en el año 2005 es de 28,7, cifra similar a la registrada en las escuelas urbanas de todo el país (*Monitor educativo de enseñanza primaria 2005*, ANEP, Área de Investigación y Estadística del CODICEN).

**Cuadro 36**  
**Porcentaje de niños que asisten a la educación inicial o primaria en situación de indigencia o de pobreza por región. Año 2005**

Región	Asistencia a educación inicial o primaria	Niños en hogares indigentes	Niños en hogares Pobres
Montevideo	Público	15,2	66,7
	Privado	0,4	10,0
	Total	11,6	52,8
Interior	Público	4,8	54,5
	Privado	0,7	8,2
	Total	4,5	51,3

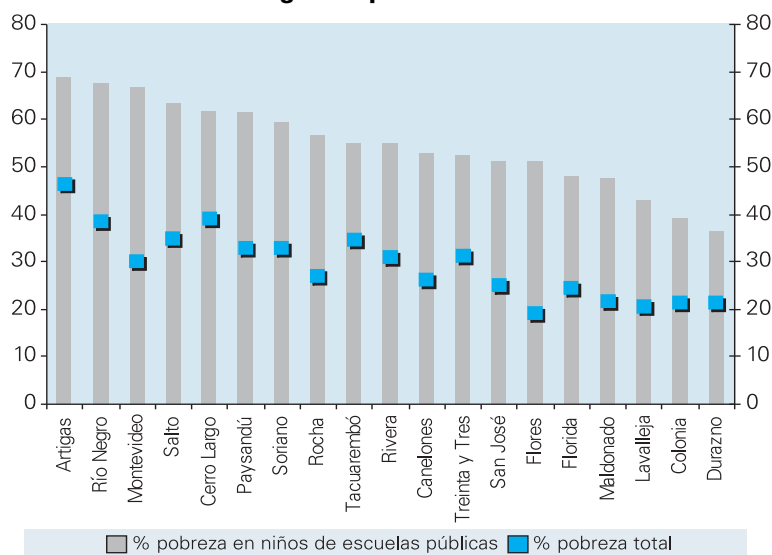
Fuente: Elaborado con datos de la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística.

es de 20 y 5 alumnos respectivamente. Además, dados los procesos de concentración geográfica de situaciones sociales desfavorables, la problemática se vuelve aún más preocupante en el conjunto específico de escuelas que se ubican en estos barrios. No es difícil imaginarse los problemas que en forma cotidiana enfrentan los docentes de estos centros.

Asimismo, la situación de pobreza e indigencia no es igual en los diferentes departamentos del país. El gráfico 40 muestra por departamentos el porcentaje de niños que asisten a escuelas públicas y se encuentran en situación de pobreza. También contiene una referencia a la pobreza por departamentos para el total de la población. Concentrándose en la pobreza en escolares, se observa una importante dispersión entre departamentos, donde Artigas presenta el porcentaje más alto (68,7%), que casi duplica el porcentaje de Durazno (el más bajo: 36,5%). Montevideo se ubica como el tercer departamento en cuanto a la proporción de pobreza entre los escolares, lo que contrasta con su ubicación respecto a la pobreza en general y se asocia a la mayor participación de lo privado.

Es posible aplicar esta lógica de análisis en unidades territoriales inferiores. En el caso de Montevideo, la

**Gráfico 40. Porcentaje de pobreza en niños que asisten a escuelas públicas y en la población total, según departamentos**



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística, 2005.

Encuesta de Hogares permite realizar algunas aperturas geográficas como forma detectar los grados de concentración de situaciones sociales desfavorables en diferentes áreas de la ciudad. Así por ejemplo, la situación social de los niños que asisten a establecimientos públicos de enseñanza

**Cuadro 37**  
**Montevideo. Porcentaje de pobreza en niños**  
**que asisten a escuelas públicas, según Centro**  
**Comunal Zonal y porcentaje de contribución**  
**al total de la pobreza. Año 2005**

CCZ	Porcentaje de pobreza en niños de escuelas públicas	Porcentaje de contribución a la pobreza por CCZ	Porcentaje acumulado de contribución a la pobreza por CCZ
11	83,1	14,1	14,1
17	82,8	12,1	26,2
9	82,7	17,9	44,1
10	80,2	7,9	51,9
18	76,9	4,5	56,4
14	76,0	9,5	65,8
13	72,2	7,5	73,4
12	65,4	4,8	78,2
6	64,6	8,0	86,2
15	54,8	2,4	88,6
8	51,5	2,3	91,0
3	42,4	3,1	94,1
16	36,3	1,1	95,1
4	32,7	1,5	96,6
2	26,4	1,3	98,0
1	25,6	0,7	98,7
7	21,5	0,5	99,2
5	17,7	0,8	100,0
Total	66,7	100,0	

Fuente: Elaborado con datos de la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística.

primaria resulta muy heterogénea según los Centros Comunales Zonales (CCZ) del departamento.

De la lectura del cuadro 37 se destaca que en 11 de los 18 CCZ la pobreza de los niños que asisten a escuelas públicas sobrepasa el 50%. Entre estos 11, existen cuatro cuya situación es extremadamente preocupante, donde ese valor sobrepasa el 80%. Asimismo, estos cuatro CCZ contribuyen con la mitad de los niños pobres que asisten a la escuela pública. Estas cifras ponen de manifiesto la concentración de la pobreza en diferentes áreas de la ciudad, lo que lógicamente se traslada a las escuelas ubicadas en esas áreas.

Los indicadores de pobreza e indigencia analizados hasta el momen-

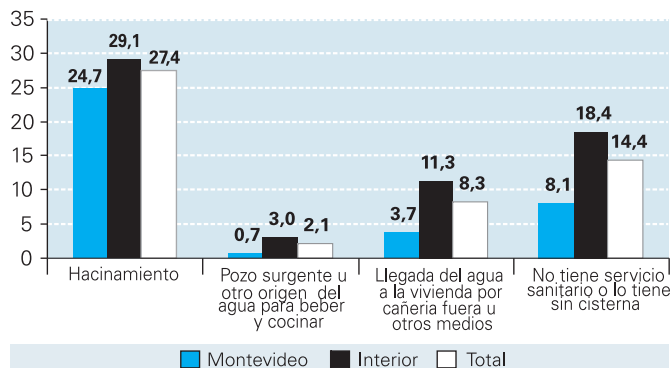
to se basan en la identificación de estas situaciones a través del método del ingreso. La pobreza así observada representa de hecho la punta del iceberg de un conjunto de situaciones sociales desfavorables que desembocan en la insuficiencia de ingresos de las familias para cubrir sus necesidades. Pero la pobreza puede mirarse desde diferentes puntos de vista, uno de los cuales es la insuficiencia de ingresos.

En los gráficos 41 y 42 se presenta otra aproximación a las situaciones desfavorables de los niños que concurren a escuelas públicas, a través de algunos componentes que integran el índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI) y la tenencia de determinados elementos de confort en los hogares. Entre las características de esas familias, el hacinamiento constituye el problema más frecuente, por cuanto alcanza a uno de cada cuatro alumnos y es levemente superior en el interior urbano. Le sigue la carencia de servicio sanitario o, cuando este existe, la falta de descarga instantánea de agua; esta necesidad insatisfecha afecta a un 14% de los alumnos de escuelas públicas y es mayor en el interior urbano. En cuanto a la tenencia de determinados bienes y elementos de confort, el gráfico 42 marca también las diferencias entre el interior urbano y Montevideo.

Adicionalmente, una de las características de las familias que se encuentran en las situaciones más desfavorables es la baja formación en capital humano. Este problema repercute en diferentes aspectos de la vida de esas familias, uno de los cuales —quizá el más importante— es el limitado acceso al mercado de empleo, que realimenta los procesos de reproducción intergeneracional de la pobreza. Ello se manifiesta tanto en las mayores tasas de desempleo como en el acceso a empleos de baja calidad y menor remuneración. Asimismo, la baja formación en capital humano de las familias probablemente repercuta en los logros educativos de los niños, así como en las expectativas que ellos se trazan para sus estudios.

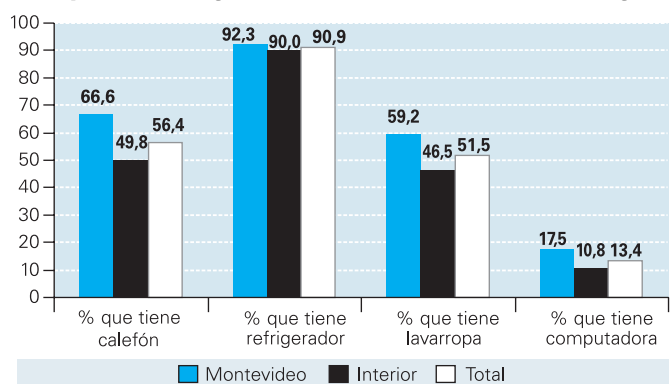
Del gráfico 43 resulta destacable que, entre los jefes y cónyuges de los hogares con niños que asisten a escuelas públicas, la tercera parte solo alcanzó seis años de educación formal. Asimismo, únicamente uno de cada diez realizó estudios de nivel terciario. La baja escolarización en los hogares donde residen los niños que asisten a escuelas públicas plantea desafíos adicionales a las autoridades educativas, a la institución escolar y a sus docentes.

**Gráfico 41. Porcentaje de niños en escuelas públicas según indicadores seleccionados de necesidades básicas**



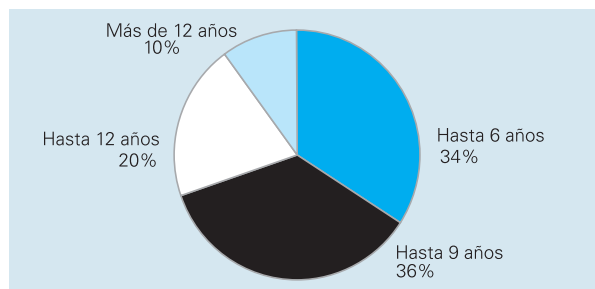
Fuente: Elaboración propia basada en la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística, 2005.

**Gráfico 42. Porcentaje de niños en escuelas públicas según tenencia de bienes en el hogar**



Fuente: Elaboración propia basada en la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística, 2005.

**Gráfico 43. Porcentaje de niños que asisten a escuelas públicas, según años de estudio de los jefes de hogar y cónyuges. Año 2005**



Fuente: Elaboración propia basada en la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística, 2005.



### **3. Territorio, segregación residencial y nuevos desafíos para el sistema educativo**

El proceso de empobrecimiento e infantilización de la pobreza que atravesó el país durante los últimos años fue acompañado por la concentración geográfica de las familias más pobres en determinadas áreas de la ciudad. Así, en forma cada vez más acentuada se ha producido una diferenciación de la ubicación espacial de los distintos sectores sociales. Si bien los fenómenos de segmentación geográfica de la población no son nuevos, lo que ha variado es la forma tan marcada en que determinadas poblaciones y familias con rasgos socioeconómicos similares van ubicándose en diferentes áreas de la ciudad.

Diversos estudios muestran que estos procesos han ido de la mano del empobrecimiento de un número importante de familias que, ante la imposibilidad de afrontar los costos derivados del alquiler de sus viviendas, han ido variando su ubicación en la ciudad. Este empobrecimiento se asocia con la falta de inserción laboral para un conjunto significativo de familias con escaso capital humano, la cual ha repercutido en el nivel y la estabilidad de los empleos e ingresos. Este proceso se complementa con una predisposi-

ción de los sectores medios a ubicarse en otras partes de la ciudad, tanto por preferencias culturales como por las condiciones de los barrios en que antes habitaban, crecientemente desfavorables en cuanto a infraestructura y seguridad pública. Como resultado, parte de las ciudades del país y particularmente Montevideo han vivido un proceso de homogeneización socioeconómica interna de sus barrios y muestran una distancia cada vez mayor entre ellos. Estos procesos, comúnmente llamados de *segregación residencial*, aluden precisamente a este fenómeno: cómo el territorio y la forma en que se distribuye la población pasan a ser otro determinante significativo de la distancia entre los sectores sociales y cómo estas tendencias pueden erosionar paulatinamente los procesos de integración social.

A lo anterior se suma el fenómeno de extensión de las ciudades. En la medida en que el precio de la tierra y de los alquileres en las áreas de la llamada *ciudad formal* tendieron a crecer al tiempo que se reducía el ingreso de muchas familias, la ubicación y construcción de nuevas viviendas se trasladó a zonas ubicadas generalmente en las periferias de la ciudad. Quizás los dos casos más paradigmáticos sean el de la ciudad de Montevideo y su área metropolitana y el de la ciudad de Maldo-



nado. Uno de los muchos fenómenos asociados al cambio de la morfología de la ciudad fue la urbanización y el fraccionamiento de áreas que hasta poco tiempo atrás eran semiurbanas o con baja densidad de población. Asimismo, esa modalidad estuvo vinculada al crecimiento de los asentamientos irregulares, es decir, la ocupación de terrenos por las familias para la construcción de viviendas particulares.

¿Por qué la transformación en las ciudades puede significar nuevos desafíos para el sistema educativo? La respuesta se encuentra en dos factores. El primero se relaciona con los problemas de extensión de los servicios estatales, particularmente para la escuela, que al tener un fuerte componente de reclutamiento barrial debe necesariamente extender su infraestructura. Para la educación ello significa la atención permanente a los movimientos de población, a fin de evitar desfases entre la infraestructura existente y la oferta creciente de alumnos en nuevas áreas.

Pero probablemente esta situación sea la más fácil de diagnosticar y ajustar, porque el desfase entre oferta y demanda de servicios educativos surge inmediatamente al realizarse las inscripciones en las escuelas. La superpoblación o el crecimiento de la matrícula en algunas es

señal de demanda insatisfecha. La resolución de este problema es sencilla, aunque obviamente requiere inversión.

El segundo desafío planteado para el sistema educativo, mucho más difícil de resolver, es cómo afrontar la creciente homogeneidad social de los barrios y, por ende, de los niños que concurren a las escuelas, en el entendido de que no es lo mismo educar sobre la base de la diversidad social del alumnado que hacerlo en la homogeneidad de condiciones sociales desfavorables.

El crecimiento de la periferia de las ciudades se vincula a la concentración de familias que aglutinan un conjunto de problemáticas sociales: escasa formación en capital humano, familias numerosas, falta de inserción laboral de los miembros adultos y escasas perspectivas de movilidad social. Estos rasgos en común se transfieren a la composición social de las escuelas ubicadas en esas áreas, y plantean a la educación, a los maestros y a la institución escolar desafíos que en décadas anteriores no eran significativos.

Para Montevideo existe abundante evidencia de la segregación residencial y del incremento de la homogeneidad social en los barrios. Los indicadores muestran que en las últimas dos décadas se ha acentua-

do la desigualdad en la distribución de las personas con escasas calificaciones en el territorio, ha aumentado la homogeneidad en la composición social de los barrios y se han reducido las oportunidades de interacción con personas de más alta calificación.<sup>36</sup>

En el último período intercensal Montevideo presentó cambios mínimos de población. El total descendió 1,4%, cifra que, como descripción agregada, no muestra la significativa transformación interna de la ciudad. En un marco de *aparente quietud* se produjeron importantes des-

plazamientos de las familias. El cuadro 38 clasifica a los barrios según la pérdida, la estabilidad o la recepción de población en el período intercensal, y muestra que los barrios que crecieron se caracterizan por la mayor proporción de población joven —la que aumentó un 17% en el período (representa un 34%)— y de población adulta con bajos niveles educativos (40%) —porcentaje que más que duplica las cifras de los barrios que perdieron o mantuvieron estable su población—. Otras características son los altos niveles de pobreza e indigencia y la alta concentración de asentamientos irregulares.

Esta situación marca un contraste claro con las tendencias demográficas del país y de Montevideo, cuyo rasgo principal es el envejecimiento demográfico. De hecho, Uruguay es el país más envejecido de América Latina y el Caribe, y la capital ocupa el tercer puesto en este indicador entre los departamentos del país. Esta combinación de envejecimiento demográfico general y localización muy marcada de la población joven en diferentes áreas de la ciudad indica la importancia que asume el ciclo de vida individual y familiar en la localización geográfica de las personas y resume cómo el desbalance generacional parece conver-

**Cuadro 38**  
**Barrios de Montevideo según variación de población entre 1996 y 2004 y características de su composición en el 2004. En porcentajes**

Características de la población de Montevideo	Tipo de barrios según variación intercensal de sus poblaciones			Total
	Expulsores	Estables	Receptores	
Variación intercensal de población 1996-2004 (%)	-9,8	-1,1	19,1	-1,4
Variación intercensal de la población 0-17 años	-16,6	-9,9	17,0	-6,1
Población 0-17 años	22,4	22,8	34,0	25,2
Población 25-59 años con estudios hasta primaria 2004	17,8	18,7	40,2	22,4
Población pobre 2004	22,1	21,9	52,4	28,1
Población indigente 2004	1,9	2,3	8,3	3,4
Población en asentamientos irregulares 2004 (%)	2,2	5,3	31,6	10,1
Población 0-17 años en asentamientos irregulares en el total de población 0-17.	4,4	10,1	39,2	17,0

Fuente: Kaztman y Retamoso (2005).

\* Clasificación de barrios según las tasas de variación intercensal 1996-2004:

- barrios expulsos: menor de -5%;
- barrios estables: entre -5% y +5%;
- barrios receptores: mayor de +5%.

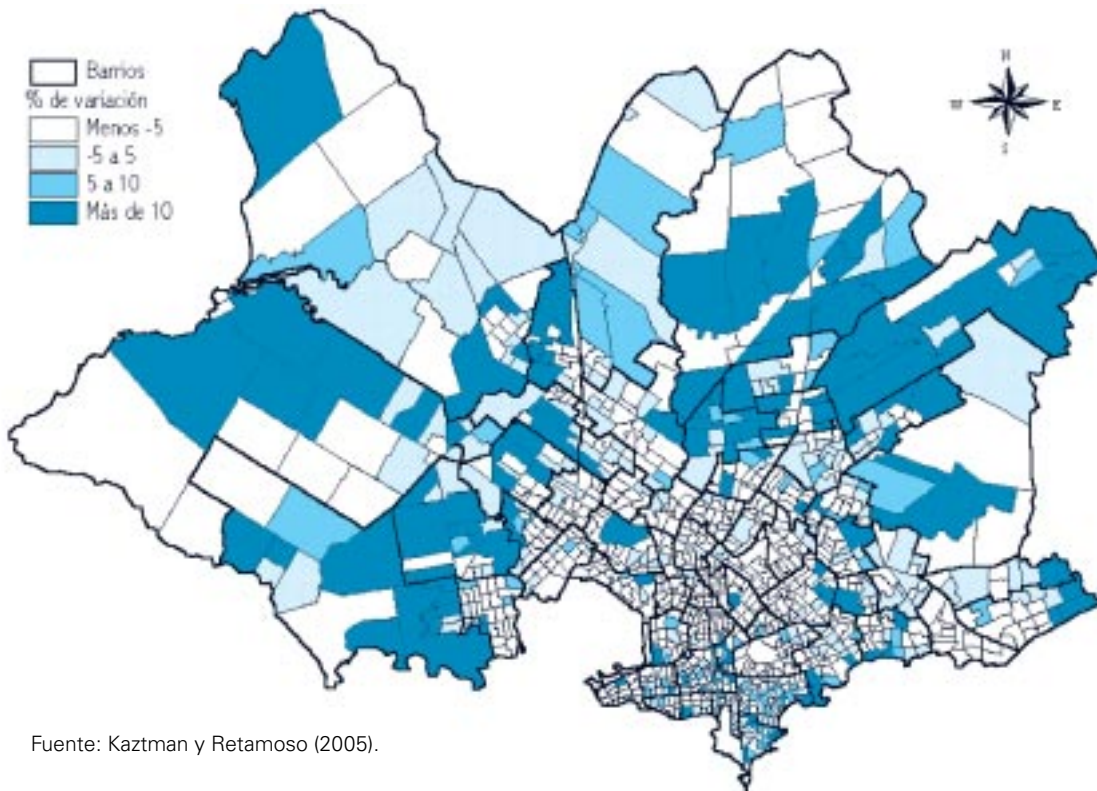
36 Véanse Macadar y otros (2002) y Kaztman y Retamoso (2005).

tirse en uno de los elementos principales de la organización territorial de la capital del país.

Como forma de ilustrar los distintos procesos relatados hasta el momento, se presentan los siguientes mapas que señalan, por una parte, las áreas geográficas donde se produjo el crecimiento poblacional entre 1996 y 2004 (mapa 1) y, por otra parte, aquellas en que se ubican los asentamientos irregulares (mapa 2). De ambos surge nítidamente cómo se han asociado el crecimiento de la población y la ubicación de los asen-

tamientos irregulares. A su vez, el desbalance generacional es graficado en el mapa 3, que muestra como rasgo principal que aquellas áreas de más crecimiento son las que presentan el mayor porcentaje de población joven. Por último, se muestra la extendida red de escuelas públicas en Montevideo asociándola con características de los mapas anteriores. De este mapa resulta evidente cómo la oferta pública debe ajustarse para satisfacer la creciente demanda en aquellas áreas de mayor crecimiento poblacional.

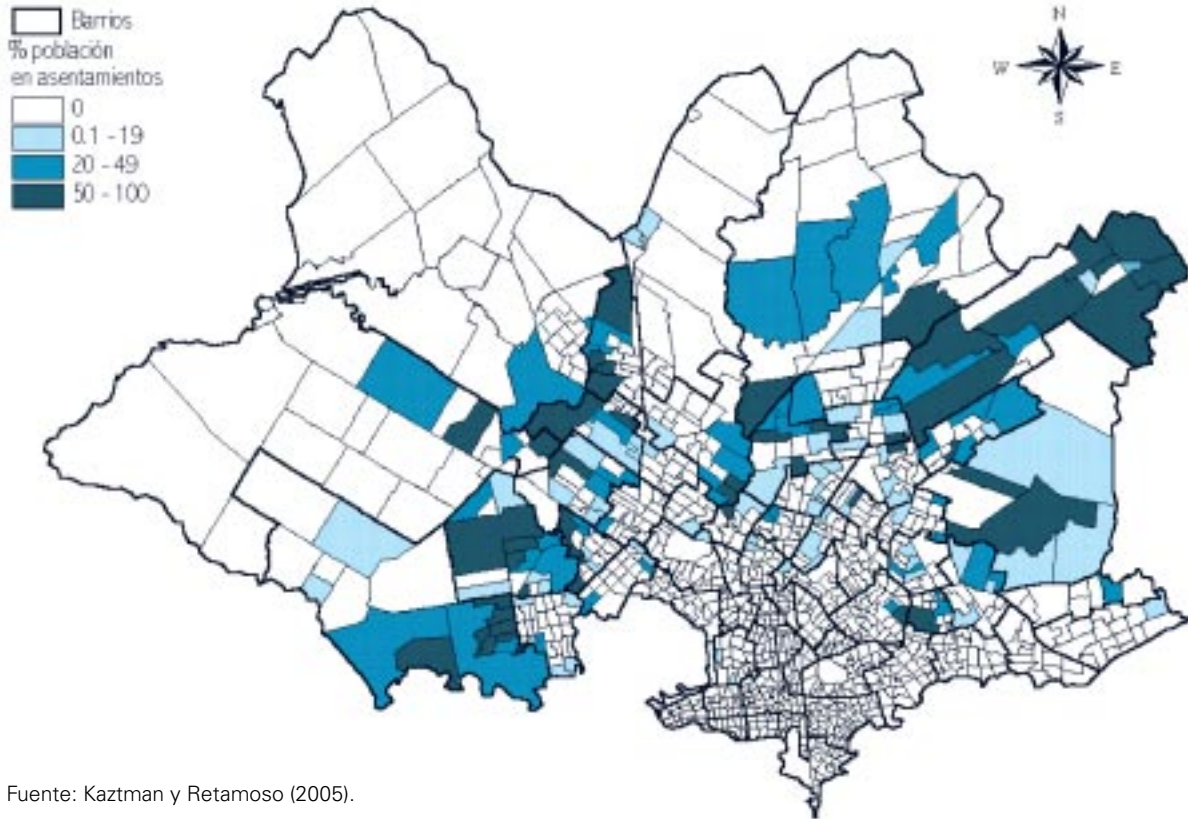
**Mapa 1**  
**Porcentaje de variación de población entre 1996 y 2004**  
**según segmentos censales. Montevideo**



Fuente: Kaztman y Retamoso (2005).

**Mapa 2**

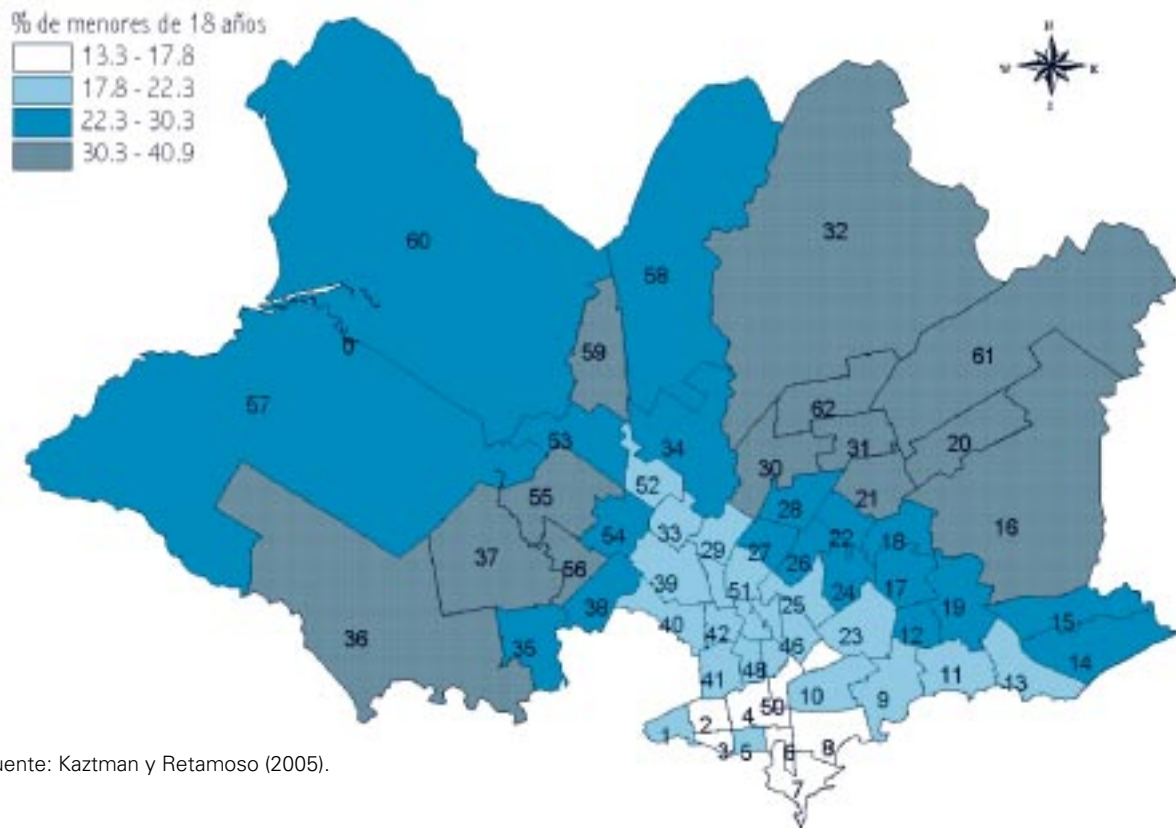
**Porcentaje de población en asentamientos irregulares según segmentos censales. Montevideo**



Fuente: Kaztman y Retamoso (2005).

**Mapa 3**

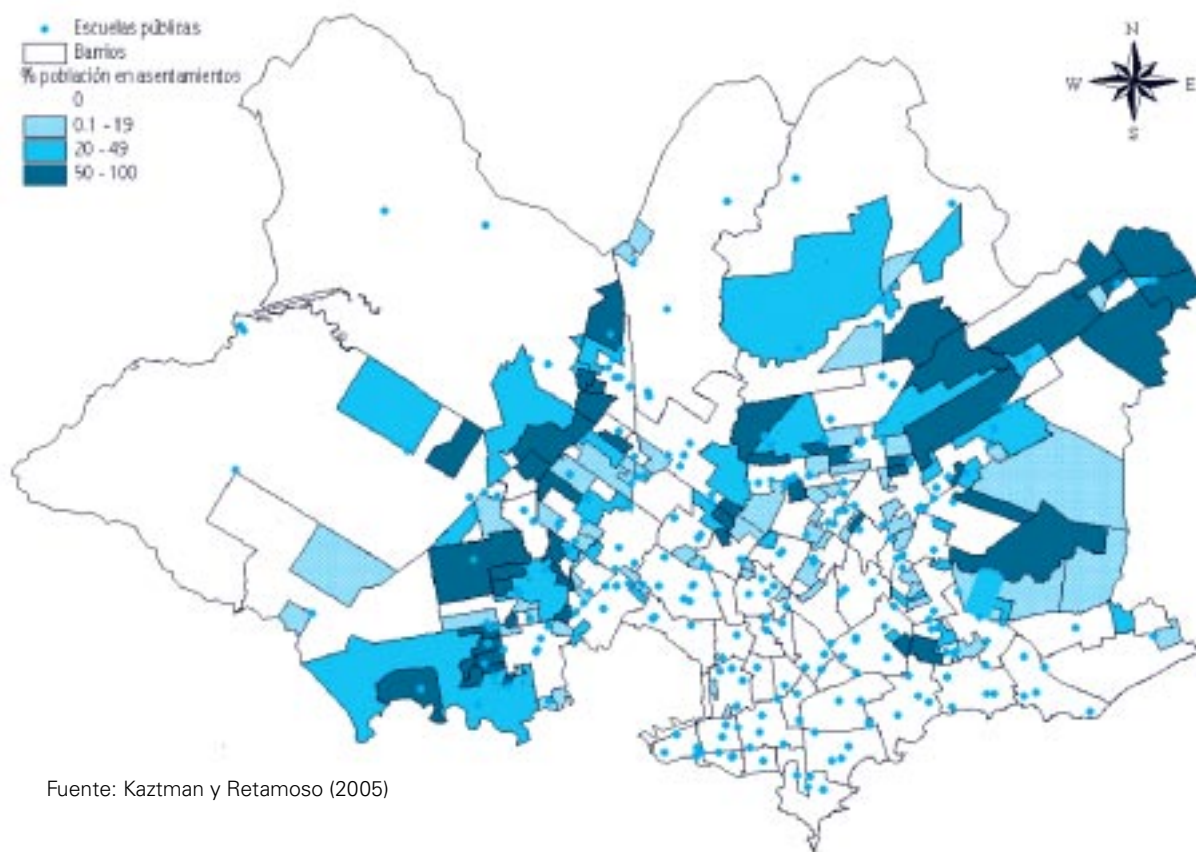
**Población de 0 a 17 años en el total de la población de cada barrio. Montevideo, 2004**



Fuente: Kaztman y Retamoso (2005).



**Mapa 4**  
**Ubicación geográfica de las escuelas públicas (año 2002) y porcentaje de población en asentamientos irregulares según segmentos censales (año 2004)**



Fuente: Kaztman y Retamoso (2005)

#### 4. Programas implementados en las escuelas para atender a los niños de contextos sociales desfavorables y resultados educativos<sup>37</sup>

La educación pública ha sido, a lo largo de la historia del Uruguay, uno de los agentes integradores de la sociedad, en la medida en que, además de los aspectos más básicos de generación de ciudadanía, ha reunido en una misma aula a niños provenientes de hogares de muy distintos estratos sociales. También constituyó uno de los catalizadores de la movilidad social ascendente en el

país, por efecto de la alfabetización de los individuos y la mejora de su capital humano y social.

Como se relató en el capítulo sobre pobreza infantil, durante las últimas dos décadas el país comenzó a registrar algunas fisuras en su entramado social, que pusieron de manifiesto el hecho de que estaba en riesgo su tradición de alta integración social. El proceso de infantilización

<sup>37</sup> Este capítulo retoma aspectos que ya fueron desarrollados en el artículo “Las escuelas de tiempo completo: una manera de entender la enseñanza y el aprendizaje”, de M. C. Clavijo, M. T. Francia y A. Retamoso (2004), disponible en <<http://tq.educ.ar/fracasoescolar/documentos/Uruguay.pdf>> realizado en el marco del Proyecto Hemisférico “Elaboración de políticas y estrategias para la prevención del fracaso escolar: el caso uruguayo”, OEA.

de la pobreza, el surgimiento y la expansión de asentamientos irregulares y el aumento de la segregación residencial (especialmente en la capital) son algunas muestras de ese proceso.

Sin embargo, a pesar del deterioro social de la infancia, la educación primaria uruguaya presenta rasgos que la ubican como un sistema maduro en lo que respecta al acceso, la cobertura y el egreso. En efecto, entre los niños de 6 a 11 años la asistencia ronda el 100%, con una tasa bruta y neta del 108,6% y 95,5% respectivamente (año 2005). Estos indicadores no muestran diferencias al considerar el sexo del niño, la región donde reside ni su condición social.<sup>38</sup> En tanto, el egreso de la educación primaria, aunque con niveles significativos de extraedad, continúa siendo prácticamente universal, y en la última década ha permanecido en el 96% (véase el anexo).

A pesar del egreso prácticamente universal, una constante del sistema educativo es la extraedad, debida a los altos niveles de repetición. Los tres rasgos que caracterizan a la repetición en el país son sus niveles relativamente elevados en

comparación con la región, la concentración del número de repetidores en los primeros grados de la enseñanza y una regresividad en los resultados educativos que se expresa en mayores niveles de repetición en los contextos socioculturales más desfavorables.

En los últimos tres años la repetición inició un proceso de descenso pronunciado que no se había verificado anteriormente. Entre 1990 y 2002 se mantuvo relativamente estable, en torno al 10-11% para todos los grados y al 20% en primer año (la excepción fue el año 1999), pero en los años 2002-2003 comenzó una paulatina reducción que llevó a que en el año 2005 se registrara probablemente el valor histórico más bajo:<sup>39</sup> 8,1%. En tanto, la repetición en primer grado descendió al 16,1%, cuando en el año 2001 era de 20,9%. En resumen, los últimos datos reflejan una tendencia sistemática a la reducción del indicador, que logra romper parte de la rigidez de los años anteriores.

Otro aspecto importante de la reducción de la repetición es que se concentra mayoritariamente en las escuelas donde la composición social del alumnado es desfavorable.

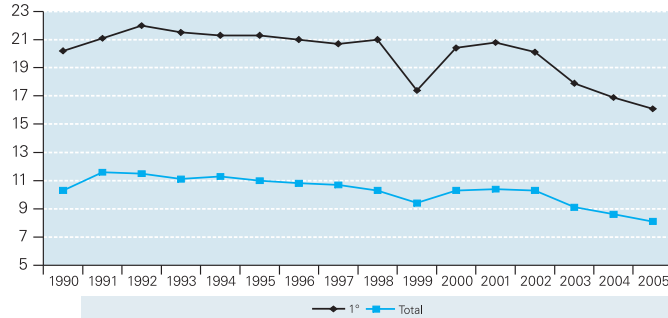
38 ANEP (2005).

39 Seguro desde la restauración democrática. Asimismo, el informe de la CIDE del año 1966 indica que la repetición en 1963 para primer grado rondaba el 40%. CIDE (1966): *Informe sobre el estado de la educación en Uruguay*, Montevideo.

El gráfico 45 resulta elocuente en este sentido, al mostrar una disminución muy pronunciada del fenómeno en las escuelas de contexto sociocultural desfavorable y muy desfavorable, cuyas tasas de repetición descienden de 10,7% a 7,9% y de 14,5% a 10,7% entre 2001 y 2005 para los contextos desfavorable y muy desfavorable respectivamente. En tanto, en los contextos más favorables no se observan cambios en el período. Así, la brecha de la repetición entre los dos contextos extremos descendió de 11% a 7%.

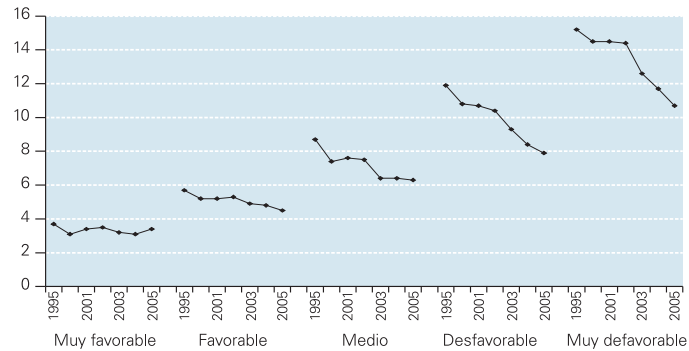
Sin embargo, a pesar de la reducción de la brecha de la repetición entre contextos socioculturales, continúa observándose una regresividad de los resultados educativos por contexto social. Esta característica refle-

**Gráfico 44. Porcentaje de repetición en primer año y repetición total (1990-2005)**



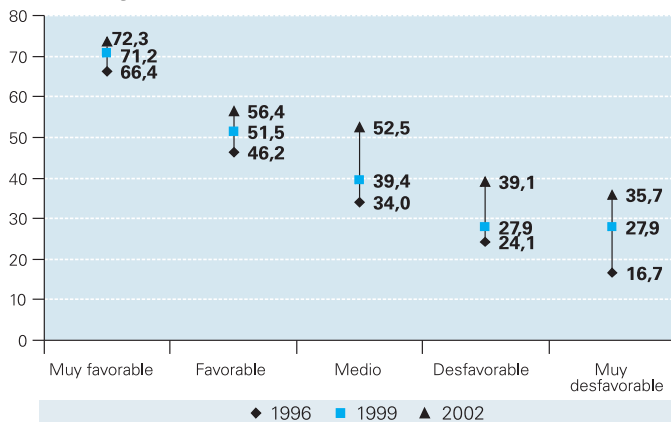
Fuente: ANEP.

**Gráfico 45. Porcentaje de repetición de primero a sexto grado en educación primaria pública, según contexto sociocultural de la escuela. Años 1995 y 2000-2005**



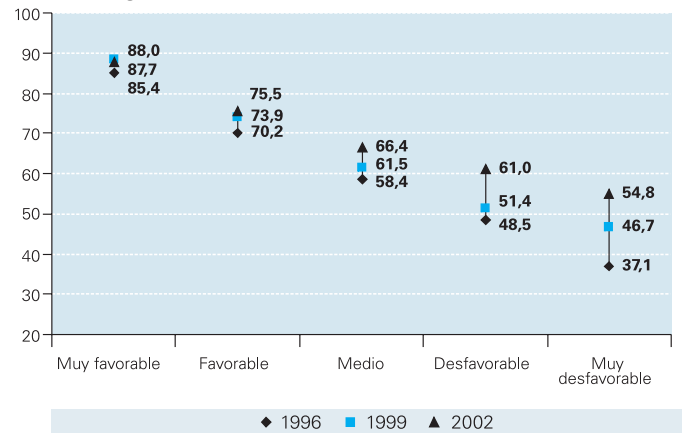
Fuente: ANEP.

**Gráfico 46. Porcentaje de alumnos suficientes en el área de matemática entre 1996, 1999 y 2002, según contexto sociocultural de la escuela**



Fuente: ANEP.

**Gráfico 47. Porcentaje de alumnos suficientes en el área de lenguaje entre 1996, 1999 y 2002, según contexto sociocultural de la escuela**



Fuente: ANEP.

ja un problema de equidad educativa referida al fracaso escolar, el cual también se manifiesta en los resultados de las evaluaciones estandarizadas de aprendizajes. Los gráficos 46 y 47 ilustran esta afirmación. Se trata de los resultados de las tres evaluaciones de aprendizaje de sextos años (1996, 1999 y 2002).

Al igual que la repetición, un rasgo de los aprendizajes en el Uruguay es la persistente asociación entre los distintos contextos socioculturales y los niveles de suficiencia en las pruebas. Esta asociación se expresa en que los estudiantes que provienen de contextos más favorables presentan niveles de suficiencia mucho más altos que aquellos que provienen de contextos menos favorables. Así, en las pruebas de matemática del 2002, la suficiencia en las escuelas de contexto muy favorable duplicaba la de aquellas de contexto muy desfavorable (72,3% y 35,7% respectivamente).

También es cierto que se ha producido una mejora en los niveles de suficiencia que se concentra, en términos proporcionales, en los contextos desfavorables. A modo de ejemplo, en las pruebas de lenguaje de 1996 y 2002, mientras el aumento del porcentaje de suficiencia del contexto muy desfavorable fue de aproximadamente 18 puntos porcentuales (de

37,1% a 54,8%), el del contexto muy favorable fue de 2,6 puntos porcentuales. No obstante, esta mejora no logra equiparar los resultados de aprendizajes entre contextos sociales, es decir, evitar que el origen social de los niños continúe siendo un fuerte predictor de sus rendimientos.

El sistema educativo uruguayo no ha estado ajeno a la abundante evidencia en cuanto a la regresividad de los resultados educativos y al proceso de deterioro de la situación de la infancia en los últimos años. Desde principios de la década de los noventa se ha instrumentado una serie de dispositivos que fueron novedosos para la oferta educativa del sector público. Ellos consistieron en un conjunto de medidas compensatorias y de focalización, cuyo signo particular era el de atender especialmente a la población carenciada. En este marco surgieron las escuelas de tiempo completo (ETC), las escuelas de contexto sociocultural crítico (CSCC) y más recientemente el Programa de Maestros Comunitarios (PMC).

Las ETC y de CSCC representaban en 2005 el 26% de las escuelas urbanas y el 23% de la matrícula urbana. En ese año existían 102 ETC y 150 de CSCC, con una matrícula de 20 844 y 46 821 alumnos respectivamente.



## La clasificación de las escuelas urbanas según categorías

En la actualidad las escuelas urbanas de educación primaria común son clasificadas en cuatro categorías: *urbanas comunes*, *de tiempo completo*, *de contexto sociocultural crítico* y *de práctica*. De estas categorías, las que constituyen programas compensatorios pensados específicamente para abordar determinadas realidades sociales desfavorables son las escuelas de *tiempo completo* y las de *contexto sociocultural crítico*.

**Tiempo completo.** Las primeras experiencias de escuelas de tiempo completo, a inicios de la década del noventa, consistieron básicamente en la transformación de escuelas en la que existía suficiente espacio físico para recibir estudiantes en un formato de jornada extendida. En esta etapa, el componente central de esta experiencia fue la extensión del horario escolar. A partir de 1995 se comienza el diseño de un proyecto pedagógico integral destinado a escuelas de tiempo completo. Este proyecto abogó por “[...] la reformulación del modelo de tiempo completo en los sectores pobres urbanos [...] no solo en términos de la extensión del número de horas sino también en términos del modelo pedagógico e institucional de la escuela [...]” (MECAEP, “Propuesta pedagógica para las escuelas de Tiempo Completo”, 1997, p. 7). Entre sus innovaciones pedagógicas concretas se distingue la definición de tres tiempos de aprendizaje: regular, complementario y de planificación (este último solo para profesores). La adopción de esta propuesta pedagógica fue acompañada de la construcción de nuevas aulas y la integración de nuevas escuelas al modelo. La selección de las nuevas escuelas se realiza mediante la localización de la población pobre y la localización de áreas geográficas con alto crecimiento poblacional. Las escuelas de tiempo completo tienen, además, una compensación de grado 1 del 100% del sueldo básico del maestro.

**Contexto sociocultural crítico.** Al igual que las escuelas de tiempo completo, las definidas como de contexto sociocultural crítico se insertan en áreas geográficas carenciadas o pobres del país. Sus orígenes se remontan a la creación de las escuelas de requerimiento prioritario (RP), las cuales eran clasificadas a partir de una combinación de indicadores escolares e indicadores censales sobre vivienda y abastecimiento de servicios básicos. Motivado por limitaciones en la forma de selección de las escuelas participantes en este programa (por ejemplo, el supuesto de que las características sociales de los niños de una escuela determinada eran similares a las de su entorno barrial), a partir de 1999 el CODICEN resolvió crear una nueva modalidad de programa compensatorio que sustituyera el formato de RP: las escuelas de contexto sociocultural crítico. La categorización de estas escuelas se define a partir de tres variables fundamentales: la tasa de repetición de los niños de primer año, la tasa de alumnos de primer año con alta inasistencia y la tasa de niños de sexto año pertenecientes a hogares cuyas madres tienen la escuela primaria como máximo nivel de educación formal. A los docentes de estas escuelas se les otorga una compensación equivalente al 25,7% de la unidad docente básica en el primer grado. A la vez, para directores y subdirectores se asigna una compensación de 15% de la remuneración sobre el grado 2 del escalafón docente de dirección.

(Extraído de: *Monitor educativo de educación primaria. Segunda comunicación de resultados: Tipos de escuela, contexto socio-cultural y resultados educativos*, ANEP 2004.

Una forma de apreciar el grado de focalización logrado a partir de la distribución de estas escuelas es el análisis del contexto sociocultural del alumnado que atienden. En este sentido, es posible encontrar una relación importante entre la asignación de estos formatos de escuelas y los contextos en que se desarrollan. De acuerdo con los datos surgidos del *Monitor educativo de enseñanza primaria*, las ETC y las de CSCC son las que presentan el mayor porcentaje de madres con educación primaria completa o menos (49,3% y 61,4% respectivamente). Asimismo, ambos tipos de escuelas se caracterizan por presentar los mayores porcentajes de alumnos

que viven en hogares donde no se logra cubrir las necesidades básicas (59,1% en CSCC y 45,8% en ETC). Como resultado de estas características, el 82,7% de los niños de las escuelas de CSCC se encuentran clasificados en los contextos muy desfavorables, en tanto en las ETC estos niños representan el 54,8%. En resumen, la información revela el grado de focalización empleado en procura de dotar de propuestas educativas específicas y alternativas a las escuelas ubicadas en los contextos sociales más desfavorables.

Asimismo, la localización de las escuelas en el territorio sigue un patrón muy definido, dada la concentración geográfica de las situa-

**Cuadro 39**  
**Indicadores de contexto social en escuelas públicas. Año 2005**

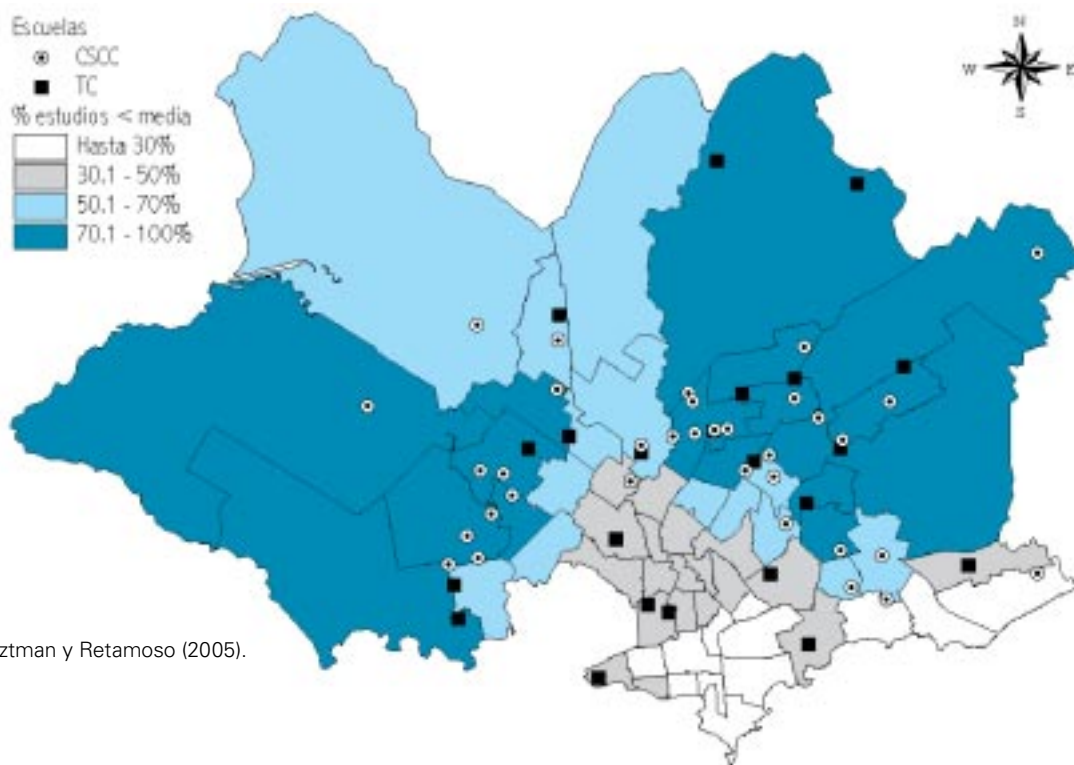
Categoría de escuela	Porcentaje de madres con hasta educación primaria completa	Porcentaje de matrícula			Porcentaje de alumnos en hogares:	
		De contexto medio y favorable	De contexto desfavorable	De contexto muy desfavorable	con al menos una necesidad básica insatisfecha	con niños de entre 5 y 15 años que no asisten a educación
Urbana común	40,2	32,6	28,2	33,6	34,7	10,8
Contexto sociocultural crítico	61,4	2,7	14,7	82,7	59,1	18,2
Tiempo completo	49,3	18,3	26,0	54,8	45,8	13,7
Práctica	27,7	57,8	21,5	8,1	25,0	7,6
Total	42,0	30,0	25,0	39,9	37,7	11,6

Fuente: Área de Investigación y Estadística del CODICEN y Departamento de Estadística Educativa del CEP, *Monitor educativo de enseñanza primaria 2005*.

ciones sociales más desfavorables. Como se observa en el mapa 5, en Montevideo la localización de las ETC y especialmente de las escuelas de CSCC se distribuye mayoritariamente en los barrios con menor capital educativo de la población adulta. Al comparar este mapa con los mostrados en los capítulos anteriores se destaca el alto grado de asociación entre el crecimiento de la población, la localización de las situaciones sociales más desfavorables en la periferia del departamento y la ubicación en estas áreas de los nuevos tipos de escuelas.

Los resultados educativos de los diferentes tipos de escuelas presentan una gran dispersión. Los datos de repetición indican que los niveles más altos se dan en las escuelas de CSCC, seguidas por las urbanas comunes, las ETC y las de práctica. Sin embargo, esta comparación puede resultar engañosa, en la medida en que las escuelas de CSCC y las ETC atienden a niños de peores condiciones socioeconómicas. Por esto, es necesario considerar los resultados restringiendo el análisis para algunos contextos sociales especifi-

**Mapa 5**  
**Ubicación geográfica de las escuelas de contexto sociocultural crítico y tiempo completo (año 2002) y porcentaje de personas de 25 a 59 años con menos años de educación que la media del departamento (trienio 2002-2004) según barrios. Montevideo**



Fuente: Kaztman y Retamoso (2005).

cos. La segunda columna de la tabla incluye únicamente las escuelas de contexto sociocultural muy desfavorable y muestra de todas formas que las escuelas de CSCC son las que presentan los mayores niveles de repetición en primer grado. En contrapartida, las ETC, ubicadas también en contextos carenciados, presentan los mejores resultados educativos. Situaciones similares se observan para el indicador *abandono intermitente*, el cual indica el porcentaje de alumnos que asisten a clase menos de 70 días, lo que constituye una medida del abandono que se produce en el transcurso del año lectivo. Nuevamente, las escuelas de CSCC, tanto en general como por contexto sociocultural, presentan los niveles más altos de abandono, en tanto las

ETC siguen un patrón similar al anotado para la repetición.

Más allá de las diferencias en los resultados educativos por tipo de escuela que se registraron en 2005, también es importante analizar su evolución temporal. En lo que refiere a repetición, el conjunto de escuelas que en algún año de la serie fueron convertidas a TC presentan desde su creación una clara tendencia a la baja, pasando de aproximadamente 15% en 1993 a poco menos de 6% en 2005. Por otra parte, en las escuelas de CSCC se verifican tres tendencias: leve reducción hasta el año 1999, crecimiento sistemático y significativo hasta 2002 y descenso muy pronunciado en los últimos tres años, que ubican a la repetición en

**Cuadro 40**  
**Indicadores de resultados educativos en escuelas públicas. Año 2005**

Categoría de escuela	Repetición en 1.º año	Repetición en 1.º año de escuelas de contexto muy desfavorable	Repetición en 1.º año de escuelas de contexto favorable o muy favorable	Repetición de 1.º a 6.º año	Abandono intermitente de 1.º a 6.º año	Abandono intermitente de 1.º a 6.º año en escuelas de contexto muy desfavorable
Urbana común	15,7	20,7	9,0	7,9	0,8	1,3
Contexto sociocultural crítico	23,4	24,3		12,4	1,9	2,0
Tiempo completo	11,6	12,6	9,7	5,7	0,8	0,9
Práctica	12,1	19,9	7,5	6,0	0,6	1,4
Total	16,2	21,3	8,3	8,1	1,0	1,5

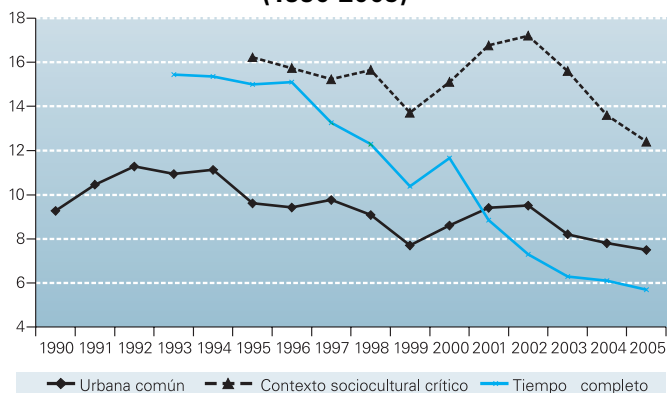
Fuente: *Monitor educativo de enseñanza primaria 2005*. Área de Investigación y Estadística del CODICEN y Departamento de Estadística Educativa del CEP.

2005 como el valor más bajo desde la creación de este tipo de escuela.

Por otra parte, en 2005 comenzó a desarrollarse un nuevo programa para atender a la población escolar carenciada. El Programa de Maestros Comunitarios (PMC)<sup>40</sup> se fundó con un espíritu similar al de las ETC y de CSCC, pero con una estrategia y un desarrollo diferentes. Al igual que las iniciativas descritas, el PMC tiene por objetivo atender y acompañar al alumnado de nivel sociocultural desfavorable, pero con una metodología de trabajo que resulta novedosa para el sistema educativo uruguayo. El PMC tiene por objetivos “mejorar la interrelación entre la escuela y la comunidad de forma de reducir la deserción escolar” y “brindar apoyo pedagógico específico a los niños con bajo rendimiento escolar”.<sup>41</sup> Para ello se apoya en la figura del maestro comunitario, un docente regular de escuelas públicas que desarrolla sus tareas a partir del contacto con la familia de los niños en situación de fracaso escolar, con la propia comunidad y con los niños seleccionados.

A pesar de la reciente creación del PMC y de contar con datos del

**Gráfico 48. Evolución de las tasas de repetición totales según categoría de escuelas urbanas (1990-2005)**



Fuente: Elaboración a partir de datos del DEE del CEP.

**Cuadro 41**  
**Opiniones de los docentes en cuanto a la evolución de las calificaciones y los aprendizajes de los niños participantes del Programa de Maestros Comunitarios (en porcentajes)**

Evolución	Notas de calificación	Aprendizaje de lectoescritura	Aprendizaje de matemática	Actitud frente al aprendizaje
Empeoraron	2,8	7,5	8,8	12,5
Se mantuvieron igual	26,0	38,0	41,1	43,6
Mejoraron	71,2	54,2	50,1	43,9

Fuente: CEP, INFAMILIA, 2006.

año 2005, cuando el programa llevaba solo tres meses de aplicación, existen algunos indicadores de avance que resultan alentadores acerca de esta iniciativa. En 2005 el PMC se llevó a cabo en 255 de las 981 escuelas urbanas, y en él trabajaron 437 maestros comunitarios que atendieron a 9292 niños. Los docentes evaluaron

40 El programa lo llevan a cabo el Consejo de Educación Primaria y el Programa de Infancia y Familia del Ministerio de Desarrollo Social, con el apoyo de UNICEF.

41 Programa de Maestros Comunitarios. Primer informe de difusión pública de resultados, CEP, Infamilia. Montevideo, marzo 2006, p. 6.

**Cuadro 42**  
**Faltas proyectadas y promoción según riesgo de abandono y de repetición en los niños que participan en el Programa de Maestros Comunitarios**

Indicadores	Niños en riesgo de abandono	Niños en riesgo de repetición
Porcentaje de niños con menos faltas que las proyectadas	57,0	63,2
Porcentaje de niños que promueven de grado	41,6	66,6

Fuente: CEP, INFAMILIA, 2006.

positivamente el Programa y opinaron que un 71% de los niños participantes mejoraron su desempeño.

Similares conclusiones se extraen cuando se analizan las opiniones de los docentes sobre el rendimiento y la actitud de los alumnos

frente al aprendizaje. Las variaciones positivas en los juicios para las tres dimensiones analizadas (lectoescritura, matemática y actitud frente al aprendizaje) indican un mejoramiento del aprendizaje de los alumnos. Asimismo, cuando se analizan los registros de inasistencias y de promoción de los niños que se encontraban en riesgo de abandono o de repetición, los datos primarios indican un mejoramiento en la asistencia y en el pasaje de grado.

### 1. Introducción

Este capítulo se centra en el análisis de la situación de la infancia desde la mirada del *entorno protector*. Este enfoque es utilizado por UNICEF para referirse a aquellas acciones de prevención y respuesta a la violencia, la explotación y el abuso. También refiere a los niños y niñas especialmente vulnerados en sus derechos, aquellos que viven sin su familia, han cometido delitos o tienen problemas legales —por ejemplo, los relacionados con el derecho a la identidad, las pensiones alimenticias, la patria potestad, etcétera.

La creación de un enfoque protector<sup>42</sup> de la infancia que ayude a prevenir y responder a la violencia, el abuso y la explotación incluye los siguientes elementos esenciales: fortalecer el compromiso y la capacidad de los estados para fomentar la sanción y aplicación de normas jurídicas adecuadas; contrarrestar las actitudes y prácticas perjudiciales promoviendo el debate que incluya a los medios de comunicación y la sociedad civil; desarrollar las aptitudes necesarias para la vida cotidiana, así como los conocimientos y la participación de niños y adolescentes; fortalecer la capacidad de las familias y las comunidades; prestar servicios

esenciales de prevención, recuperación y reintegración, y establecer medidas de seguimiento de la situación de los niños.

Este capítulo hace un recorrido de la situación de niños, niñas y adolescentes desde la óptica del enfoque protector. Comienza con el análisis de la aplicación de las normas y específicamente sobre la aplicación del Código de la Niñez y la Adolescencia y continúa con la descripción de la situación de niños y adolescentes especialmente vulnerados en sus derechos. La reconstrucción de la información desde la perspectiva de la protección no es fácil, y es claro que existen muchos vacíos. Por otra parte, es un área que se presta para interpretaciones subjetivas. Pese a ello, y con el fin de comenzar a construir una mirada de la protección de la infancia, consideramos importante compartir la información disponible y nuestro enfoque de trabajo.

### 2. La aplicación de la ley

#### 2.1. Adolescentes que infringen la ley

Con el fin de conocer el estado de aplicación del Código de la Niñez

---

42 Hojas informativas sobre la protección de la infancia, UNICEF, Nueva York, mayo 2006.



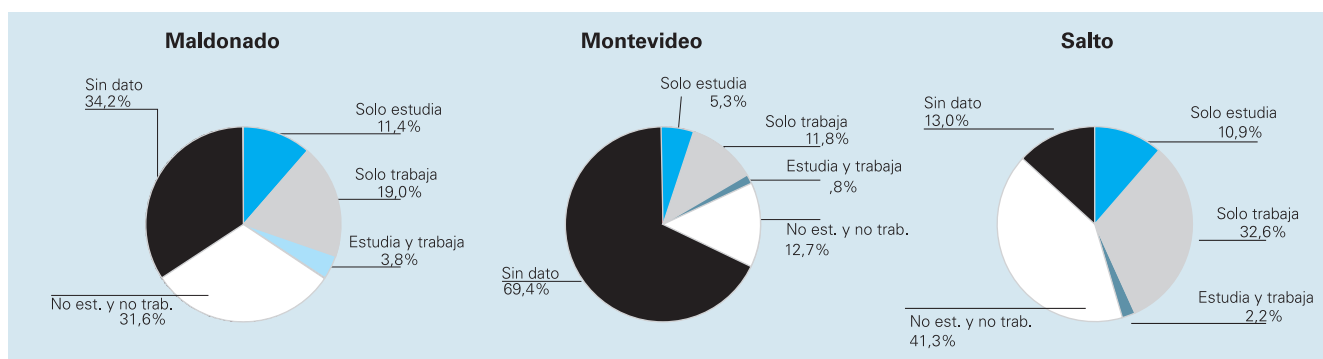
y la Adolescencia (CNA) aprobado en 2004, el Movimiento Gustavo Volpe, mediante un convenio con UNICEF, creó el proyecto Observatorio del Sistema Judicial<sup>43</sup> (OBJ). Este observatorio se concentró en analizar las prácticas judiciales de los procesos por infracciones a la ley penal y por protección a los derechos, que involucraron a niños, niñas y adolescentes. El estudio se realizó entre octubre de 2004 y septiembre de 2005 en los departamentos de Montevideo, Salto y Maldonado.<sup>44</sup>

De acuerdo con el OBJ, el perfil de los adolescentes sometidos a pro-

cesos judiciales es el siguiente: en su gran mayoría son varones (95,4%) de entre 16 y 17 años, con una sobre-representación de adolescentes que no estudian ni trabajan y tienen un alto rezago educativo. Este estudio vuelve a mostrar que los adolescentes de las clases sociales desfavorecidas son quienes entran al sistema.

Según el *principio que condiciona la detención*,<sup>45</sup> establecido en el artículo 74 del CNA, un adolescente “sólo puede ser detenido en casos de infracciones flagrantes o existiendo elementos de convicción suficientes sobre la comisión de una

**Gráfico 49. Actividad del adolescente en conflicto con la ley. Octubre 2004-setiembre 2005. En porcentajes**



Fuente: Observatorio del sistema judicial.

43 *Discurso y realidad: Informe de aplicación del Código de la Niñez y la Adolescencia en Maldonado, Montevideo y Salto*, Movimiento Nacional Gustavo Volpe y UNICEF, Montevideo, noviembre 2006.

44 Se realizó un relevamiento de expedientes judiciales referentes a procesos por infracción a la ley y de protección de los derechos y situaciones especiales, en los departamentos de Montevideo, Maldonado y Salto. El relevamiento se basó en los procedimientos iniciados el 1.º de octubre de 2004 y el 30 de setiembre de 2005. Se analizaron 281 expedientes por infracción a la ley penal, de un total de 870, y 404 expedientes de los juzgados de protección, de un total de 1183.

45 CNA, artículo 74: Principios que rigen.



infracción. En este último caso, mediante orden escrita de Juez competente comunicada por medios fehacientes. La detención será una medida excepcional”.

Por otra parte, el primer apartado del artículo 76 del CNA reglamenta los cometidos y la actividad de la autoridad policial en la etapa previa al inicio del trámite judicial propiamente dicho.

Pese a que se establece claramente como criterio la excepcionalidad de la detención, en Montevideo, en prácticamente todos (99%) los casos, los adolescentes privados de su libertad por disposición judicial ingresan al sistema por detenciones efectuadas por la policía y no por orden judicial.

El porcentaje de detenciones de adolescentes sin fundamento constitucional es sumamente importante: 69% de los casos. En los departamentos analizados por el OBJ (Maldonado, Montevideo y Salto) se constataron prácticas diferenciadas. El caso que reviste mayor gravedad es el de Montevideo, donde los casos de detención *in fraganti* delito representan casi el 19% del total y apenas se constata la existencia de orden judicial en un 10% de los casos. Estos porcentajes son similares a los establecidos por investigaciones anteriores y muestran el bajo

## Código de la Niñez y la Adolescencia

### Artículo 76 (Procedimiento).

#### 1) Actuaciones previas al proceso.

##### A) Cometidos de la autoridad policial.

Cuando proceda la detención del adolescente conforme a lo establecido en el literal C) del artículo 74, la autoridad aprehensora, bajo su más severa responsabilidad, deberá:

- a) Realizar la actuación de modo que menos perjudique a la persona y reputación del adolescente.
- b) Poner el hecho de inmediato en conocimiento del Juez, o en un plazo máximo de dos horas después de practicada la detención.
- c) Hacer conocer al adolescente los motivos de la detención y los derechos que le asisten, especialmente el derecho que tiene de designar defensor.
- d) Informar a sus padres o responsables, como forma de asegurar sus garantías y derechos.
- e) Si fuere necesario, antes de conducirlo a la presencia del Juez, hará constar lo indispensable para la información de los hechos.
- f) Si no fuere posible llevarlo de inmediato a presencia del Juez, previa autorización de éste, deberá conducirlo a la dependencia especializada del Instituto Nacional del Menor que corresponda o del Instituto Policial, no pudiendo permanecer en este último lugar por más de doce horas.
- g) Los traslados interinstitucionales y a la sede judicial deben estar precedidos del correspondiente examen médico.

impacto de la derogación del decreto n.º 690/980<sup>46</sup> en las prácticas policiales. El elevado porcentaje de casos en los cuales se efectúan detenciones da cuenta de que se trata de una regla de actuación y no de una medida excepcional, tal como lo ordenan la norma mencionada del CNA y el artículo 37 de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN).

Para comprender el sistema de justicia es importante conocer el tipo de delitos que cometen los adolescentes. Según los datos relevados por el OBJ, en los tres departamentos analizados predominan las infracciones contra la propiedad, cuya modalidad varía según se trate de Montevideo o del interior. Los hurtos y las rapiñas representan el 81% en Montevideo, mientras que en Maldonado y Salto constituyen el 74% y el 82% respectivamente. En Montevideo predominan los delitos de rapiña, con un 49%, seguidos por los hurtos, con el 32% de los casos. Las infracciones más violentas (homicidio, violación y lesiones) representan el 8% de los casos en Montevideo, mientras que en Maldonado

y Salto constituyen el 16% y el 3% respectivamente. Si se analizan los tres departamentos en conjunto, se constata una absoluta preeminencia de las infracciones contra la propiedad, que alcanzan el 80% de las intervenciones.

Los datos relevados por el OBJ vuelven a constatar lo observado en investigaciones anteriores,<sup>47</sup> donde se afirmaba que los adolescentes no cometían los delitos más violentos. Pese a ello, la medida cautelar más utilizada es la privación de libertad. En Maldonado y Montevideo, la medida de internación provisoria es la dispuesta en la amplia mayoría de los casos (66% y 59% respectivamente). Esto no se adecua a lo establecido en el CNA. El artículo 76.5 establece que el juez puede disponer las medidas cautelares que perjudiquen en menor medida al adolescente y prevé cinco tipos: la prohibición de salir del país; la prohibición de acercarse a la víctima u otras personas, de asistir a determinados lugares o de tomar contacto con determinadas personas; la obligación de presentarse periódicamente ante el tribunal o

---

46 El 14 de marzo de 2005 el Poder Ejecutivo, por decreto n.º 109/005, derogó el decreto n.º 690/980, del 30 de diciembre de 1980, que facultaba a la autoridad policial a conducir a los eventuales implicados y testigos a locales policiales, a efectos de interrogarlos (*detenciones por averiguaciones*).

47 Diego Silva Balerio, Jorge Cohen y Silvana Pedrowicz (coords.): *Investigación sobre las infracciones juveniles y las sanciones judiciales aplicadas a adolescentes en Montevideo*, Montevideo, DNI-UNICEF, 2003; Alicia Deus y Diana González (coords.): *Juicios y silencios. Los derechos humanos de niños y adolescentes en el proceso por infracción a la ley penal en Uruguay*, Montevideo, IACI-Konrad Adenauer, 2003.

ante la autoridad que el juez determine; el arresto domiciliario; la internación provisoria. Esta disposición establece 60 días como plazo máximo para las medidas cautelares privativas de libertad. En el caso de que haya transcurrido el plazo sin dictar sentencia, se establece que se debe dejar al adolescente en libertad. Además, como requisito para la adopción de la privación de libertad como medida cautelar, el CNA exige que la infracción imputada al adolescente pueda ser objeto en definitiva de una sanción final de privación de la libertad. Como indica el cuadro, en Montevideo, en el 76% de los casos en que se aplicó como medida cautelar la internación provisoria y se dispuso una medida socioeducativa, la sanción dispuesta fue la privación de libertad del adolescente. Esto muestra que hubo más de un 20% de adolescentes privados de su libertad como medida

cautelar sin que el delito cometido necesariamente lo ameritara.

Para que el juez ordene medidas cautelares debe mediar el pedido del Ministerio Público y debe ser escuchada la defensa del adolescente. El OBJ muestra un elevado número de solicitudes del Ministerio Público y un muy reducido número de oposiciones de la defensa. En Montevideo, por ejemplo, en un 83% de los casos el Ministerio Público solicitó la adopción de medidas cautelares, mientras que solo en un 22% de los casos la defensa se opuso.

El artículo 87 del CNA afirma: “Las medidas privativas de libertad no son obligatorias para el Juez. Se aplicarán cuando configurándose los requisitos legales, no existan otras medidas adecuadas dentro de las no privativas de libertad. El Juez fundamentará los motivos de la no aplicación de otras medidas. Se tendrá en consideración el derecho del adolescente a vivir con su familia, y en caso que proceda la separación, a mantener contacto permanente con la familia, pareja, amigos, referentes afectivos y otros, si ellos no fueren perjudiciales para el mismo”. Sin embargo, como se constata en el OBJ: “Los distintos aspectos analizados nos permiten afirmar que, en el primer año de aplicación del CNA, el sistema de administración de justicia con relación a los adolescen-

**Cuadro 43**  
**Medidas socioeducativas que recaen sobre los casos en que se aplicó internación provisoria. Montevideo. Octubre 2004-setiembre 2005. En porcentajes**

Privación de libertad	76,5
Libertad asistida	6,2
Libertad vigilada	2,5
Prestación de servicios comunitarios	6,2
Semilibertad	3,7
Orientación y apoyo	3,7
Sin medida	1,2
Total	100

Fuente: *Observatorio del sistema judicial.*

tes en conflicto con la ley penal ha privilegiado —especialmente en Maldonado y Montevideo— la privación de libertad como medida cautelar o socioeducativa. La esca-

sa utilización de los medios alternativos de solución de los conflictos ejemplifica el carácter eminentemente sancionatorio y punitivo de las intervenciones”.

### Situación de los adolescentes privados de su libertad

Durante el año 2006, la vida de los adolescentes que transitaron por los diferentes establecimientos del Instituto Técnico de Rehabilitación Juvenil (INTERJ)<sup>1</sup> se ha visto conmovida por circunstancias provenientes del mismo sistema que han tenido una fuerte repercusión en la comunidad, a través de la intensa difusión que algunos medios de prensa realizaron.

- Las mayores dificultades provienen de la aplicación del modelo de encierro que aún se mantiene, cuya efectividad en términos de protección de derechos ha sido cuestionada durante los últimos años y ha sido objeto de denuncias de parte de organizaciones de derechos humanos y del Comité de los Derechos del Niño de Uruguay, en el año 2003 ante la Comisión Mundial Contra la Tortura y este año ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Las explicaciones dadas por el Estado uruguayo no satisficieron a la Comisión<sup>2</sup> y esta solicitó al país una autorización para realizar una visita *in loco*, poniendo en marcha el mecanismo urgente de investigación de la propia Comisión, que implica la venida al país para verificar las condiciones de los adolescentes privados de libertad.<sup>3</sup>

- El uso de la privación de libertad como primer recurso. La aplicación del Código de la Niñez y de la Adolescencia<sup>4</sup> por parte de jueces y fiscales de algunos departamentos del país ha sido un factor demandante para el sistema.<sup>5</sup> Los establecimientos del INAU se han visto saturados por esta circunstancia. A ello se agregó la exigencia de instalar más establecimientos de tipo carcelario. Esta situación trajo aparejadas consecuencias negativas para los adolescentes que sufren esta pena como medida cautelar, es decir, al inicio del proceso y con el único fin de asegurar su presencia en el juicio.

- Por otro lado, a pesar de que el Código prevé medidas cautelares no privativas de libertad, no existe una política tendiente a implementar y favorecer su utilización, como para evitar la medida cautelar de privación de libertad. Por ejemplo, el arresto domiciliario; no existe un programa efectivo de seguimiento que efectúe el control de esta medida.

- Si el proceso de responsabilidad penal juvenil tiene una nota que lo distingue del proceso penal de adulto, esta es su carácter educativo/formativo, en el sentido de asunción de responsabilidades pero básicamente de respeto y promoción de los derechos humanos. Para ello, hay que partir del respeto a los derechos del ado-

lescente a estar informado, a participar en el proceso, etcétera. Sin embargo, no se registra un cambio en la práctica de los operadores que tienda a la incorporación del adolescente —protagonista del proceso— en su condición de sujeto de derecho.

- INTERJ-INAU no cuenta con establecimientos que contemplen el ingreso y la permanencia de los adolescentes como consecuencia de una medida cautelar y los mantenga separados de aquellos que ya tienen sentencia.

- La ausencia de un programa de actividades en algunos de los establecimientos de privación de libertad, especialmente en aquellos de máxima seguridad. Esta situación conspira contra el desarrollo de una vida adecuada tal cual ha sido definida por el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas al que ya se ha hecho referencia. Los adolescentes pasan demasiadas horas en las celdas, sin participar en actividades de ninguna índole.<sup>6</sup>

- La ubicación geográfica de la Colonia Berro, zona rural a 50 kilómetros de Montevideo, de donde proviene la mayoría de los adolescentes,<sup>7</sup> es de difícil acceso por las condiciones de los caminos y por la escasa presencia de transporte público colectivo, factores que contribuyen al aislamiento y la incomunicación de los adolescentes, afectan el contacto directo y fluido con sus familias en primer lugar, y en segundo lugar con la comunidad en general. En definitiva, esta situación conspira contra la realización de la finalidad de la medida o sanción, que es la inserción comunitaria del joven. Esta solo se puede concretar si se facilita y promueve el ejercicio de sus derechos a la educación, a la formación laboral y a una actividad (trabajo adolescente), al acceso a los servicios de salud adecuados, etcétera, en el marco de la convivencia en los espacios comunes (escuelas, liceos, UTU, organizaciones sociales educativas, religiosas, deportivas).

- En el mes de junio se produjo la interrupción del servicio de la defensoría pública a los adolescentes privados de libertad en la Colonia Berro. La resolución fue tomada por los defensores públicos de adolescentes infractores, a raíz de un hecho lamentable:<sup>8</sup> la retención temporaria que sufrió un defensor de oficio, junto con otros funcionarios, por parte de algunos adolescentes del establecimiento SER de Berro. Los defensores comunicaron la medida de suspensión del servicio a la Suprema Corte de Justicia y esta “dispuso suspender temporariamente las visitas a los Centros de Internación de la Colonia Berro, hasta que el Señor Director de la Defensoría Pública de Adolescentes Infractores, entienda que están dadas las condiciones mínimas para que se desarrolle con seguridad”. La comunicación fue recibida por el directorio del INAU con fecha 7 de julio de 2006. Este servicio tiene a su cargo el 99% de las causas de los adolescentes.

Dentro de los derechos fundamentales de las personas menores de edad sujetas a un proceso judicial de esta naturaleza se encuentra el derecho a la defensa, derecho que adquiere mayor significación en el encierro. El defensor es el vínculo entre el adolescente y la *causa* judicial, con *su* juicio. En el marco de la CDN, la defensa es una parte del juicio que se conforma con el binomio defensor-adolescente. La contrapartida del derecho a la defensa del adolescente está dada por la responsabilidad

del abogado de ejercer todos los actos procesales que la defensa implica: deber de asistir, de asesorar, de explicarle el significado y el alcance de los actos procesales, de las decisiones que toma, de la responsabilidad que le generan estas decisiones, etcétera. Y esto solo puede realizarse si hay un vínculo fluido entre adolescente y defensor. Por otra parte, la figura del defensor se constituye en la garantía para el ejercicio de los derechos en el proceso y en el encierro; cumple una función de control institucional de las condiciones de vida de su defendido.

Este derecho humano se encuentra reconocido en la CDN (artículo 37.d) y está protegido y garantizado por el Estado cuando se establece en el artículo 40 que “[...] a todo niño del que se alegue que ha infringido las leyes penales o a quien se acuse de haber infringido esas leyes **se le garantiza** [...] [que] dispondrá de asistencia jurídica u otra asistencia adecuada en la preparación y presentación de su defensa”. Por su parte, la regla III-18 de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad establece: “Los menores tendrán derecho al asesoramiento jurídico y podrán solicitar asistencia jurídica gratuita, cuando esta exista, y comunicarse regularmente con sus asesores jurídicos”. Las reglas 7 y 15 para la Administración de la Justicia de Menores establecen también el derecho de los menores de edad: “En todas las etapas del proceso **se respetarán garantías procesales básicas** tales como la presunción de inocencia [...], el derecho al asesoramiento [...]. El menor tendrá derecho a hacerse representar por un asesor jurídico durante todo el proceso o a solicitar asistencia jurídica gratuita cuando esté prevista la prestación de dicha ayuda en el país”. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en sus artículos 2, 9, 10, 14 y 16, establece el derecho a la defensa en sus diferentes aspectos. Por último, la Convención Americana sobre Derechos Humanos también protege este derecho en sus artículos 8 y 19. Asimismo, en todos estos instrumentos está establecida la obligación de los estados partes de respetar y proteger los derechos humanos reconocidos en ellos. La interrupción de este servicio lesionó el derecho a la defensa de los adolescentes privados de su libertad, y el Estado uruguayo violó su obligación de respetar y proteger los derechos reconocidos en las convenciones y pactos internacionales vigentes en el país.

(Extracto del artículo de la Dra. Susana Falca en *Derechos humanos en el Uruguay. Informe 2006*, Serpaj, Montevideo).

1 Ratificada por el Estado uruguayo por ley 16.137, del 28 de noviembre de 1990.

2 Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores (Reglas de Beijing, 1985, resolución 40/33); Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad (1990, resolución 45/113); Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (Directrices de RIAD, 1990, resolución 45/112); Declaración Universal de los Derechos del Hombre; Declaración Universal de los Derechos Humanos; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Convención Americana sobre Derechos Humanos; Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer; Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belém Do Pará); Convención Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles Inhumanos o Degradantes; Convención Interamericana Sobre Desaparición Forzada de Personas.

3 Todos ratificados por Uruguay.

4 Ley 17.823 de setiembre de 2004.

5 UNICEF, Movimiento Nacional Gustavo Volpe, *Discurso y realidad: informe de aplicación del Código de la Niñez y la Adolescencia en Maldonado, Montevideo y Salto*, y UNICEF, 2006.

6 Entre 22 y 23 horas de encierro (Comité de los Derechos del Niño).

7 Barrios periféricos de Montevideo (dato recogido en UNICEF, Movimiento Nacional Gustavo Volpe, o.cit.).

8 Sin antecedentes en el sistema carcelario de menores de edad.

## **2.2. Procesos de protección en el sistema de justicia**

El CNA introdujo cambios significativos en el sistema de administración de justicia. Por un lado, la temática penal juvenil quedó en Montevideo en manos de las sedes judiciales denominadas *de adolescentes*, y en el interior corresponde a los juzgados letrados de primera instancia con competencia en materia penal y aduana de cada departamento. Por otro lado, en la temática referida a los niños, niñas y adolescentes amenazados o vulnerados en sus derechos, niños que vulneran derechos de terceros y situaciones especiales, la competencia pasó a corresponder a la justicia en materia de familia, tanto en Montevideo como en el interior. El artículo 66 del CNA, por su parte, refiere a la existencia de una competencia de urgencia, y al respecto dispone que la Suprema Corte de Justicia asignará competencia de urgencia a por lo menos cuatro juzgados letrados de familia en Montevideo y a los juzgados letrados de primera instancia del interior que entienden en materia de familia.

Por tanto, la competencia en primera instancia en Montevideo es de los cuatro juzgados de familia especializados (competencia de urgencia) y los 28 juzgados letrados de familia (competencia natural). En segunda

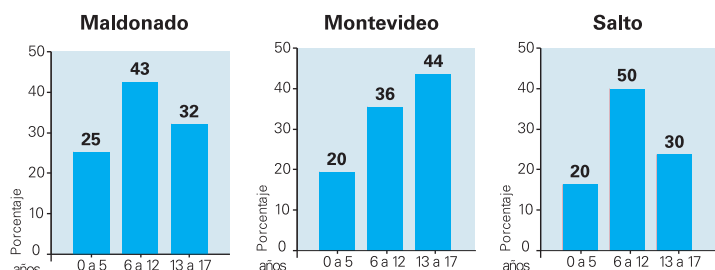
instancia, la competencia en materia de procesos de protección de los derechos y situaciones especiales les corresponde a los tribunales de apelaciones de familia (TAF), que tienen competencia, asimismo, respecto del proceso penal juvenil.

Por esta razón, además de conocer el funcionamiento del sistema judicial en lo referente al sistema de justicia penal juvenil, el Observatorio Judicial se propuso indagar sobre el sistema de protección de derechos de niños y adolescentes. Las situaciones que pueden ser objeto de una intervención judicial, según describen los artículos 117 y siguientes del CNA, son: niños amenazados o vulnerados en sus derechos; niños que vulneran derechos de terceros; maltrato; abuso sexual; adopción y legitimación adoptiva. En la categoría de *niños y niñas que vulneran derechos de terceros*, corresponden a los juzgados de familia solo los casos de menores de 13 años.

Según los datos del OBJ, el perfil de los niños y niñas que ingresan al sistema es distinto en Montevideo y el interior del país. En el interior, las intervenciones se concentran en los niños en el tramo de 6 a 12 años, mientras que en Montevideo la franja de 13 a 17 años es la mayoritaria. Llama la atención el bajo porcentaje de casos de menores de 6 años,



**Gráfico 50. Edades de los niños y adolescentes por departamentos estudiados y grupos de edades. Octubre 2004-setiembre 2005. En porcentajes**



Fuente: *Observatorio del sistema judicial.*

**Cuadro 44**  
**Niños y adolescentes por asistencia al sistema educativo y trabajo. Octubre 2004-setiembre 2005. En porcentajes**

Actividad	Rango de edad	No estudian ni trabajan	Estudian	Trabajan	Estudian y trabajan	S/D
Maldonado	6 a 12 años	11	70	9	—	10
	13 a 17 años	18	59	12	2	9
Montevideo	6 a 12 años	21	58	9	1	11
	13 a 17 años	34	34	23	2	7
Salto	6 a 12 años	8	69	—	—	23

Fuente: *Observatorio del sistema judicial.*

dado que en ese tramo se concentra la adopción.

Se encontraron porcentajes significativos de casos en que los niños, niñas y adolescentes intervenidos no trabajan ni estudian, así como casos de trabajo infantil. Esas situaciones son especialmente relevantes en el último tramo de la escala. También se volvió a constatar un importante porcentaje de deserción y rezago educativo.

La composición del núcleo familiar es para los jueces un elemento importante en los procesos. Este tipo de información suele ser recabada por el propio juez a través de los interrogatorios en las audiencias

y fundamentalmente en los informes técnicos. En este sentido, mientras que en Maldonado y Montevideo los mayores porcentajes de intervenciones corresponden a casos de familia nuclear incompleta, en Salto existe una paridad entre las situaciones de familia nuclear completa e incompleta.

El barrio de residencia de los niños y adolescentes sujetos de intervención muestra un claro sesgo del sistema hacia los sectores más pobres. De hecho, en Montevideo, los barrios que poseen los porcentajes más significativos son Casavalle (8%), Cerro (5%), Peñarol-Lavalleja (5%), Cordón (4%), Flor de Maroñas (4%), Malvín Norte (3%), Punta de Rieles-Bella Italia (3%), Conciliación (3%), Jardines del Hipódromo (2%), Manga (2%), Maroñas-Parque Guaraní (2%), Cerrito (2%), Tres Ombúes-Victoria (2%) y Paso de la Arena (2%). El 43% de los adolescentes a los cuales se les inician procedimientos por infracciones a la ley penal residen en barrios cuyo porcentaje de personas pobres supera el 50%.

Así como los adolescentes que cometen infracciones a la ley, los niños que ingresan al sistema de protección lo hacen en su mayoría por detenciones policiales. En Montevideo en el 53% de los casos analizados la situación que motiva la inter-



vención judicial es comunicada al juez por la autoridad policial. En Maldonado el porcentaje es aún mayor: 75% de los casos.

Respecto a las situaciones por las cuales se ingresa al sistema de protección, en Maldonado y Montevideo el maltrato concentra la mayoría de los casos. En Salto, el mayor porcentaje de intervenciones está motivado por situaciones de amenaza o vulneración de derechos vinculadas a la pobreza e indigencia. También son distintas las formas en que estas situaciones llegan al juzgado: en Maldonado el porcentaje más significativo corresponde a la intervención de la autoridad policial; en Montevideo, a las comunicaciones efectuadas por funcionarios públicos no policiales; en Salto, a las denuncias efectuadas por particulares.

Si se considera a los tres departamentos en conjunto, el porcentaje más elevado de casos corresponde a las situaciones de maltrato (37%), seguidas por las situaciones de amenaza o vulneración de derechos vinculadas a situaciones de pobreza e indigencia (17%) y las situaciones de vulneración de derechos de terceros (10%). El resto de las situaciones están por debajo del 9% del total.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 117 del CNA, se prevé la intervención judicial en los casos de niños que vulneran derechos de terceros. En la legislación anterior al CNA no existía una edad mínima para el sistema de responsabilidad penal juvenil, por lo cual podían estar sujetos a procesos penales tanto niños como adolescentes. Pese a esto, el porcentaje de niños de menos de 13 años siempre fue muy poco significativo.<sup>48</sup> De acuerdo con la información secundaria que el Departamento de Datos, Estadísticas y Análisis del Ministerio del Interior proporcionó al OBJ, a partir del año 2004, cuando fue aprobado el CNA, se detectó en Montevideo un aumento importante o de las interven-

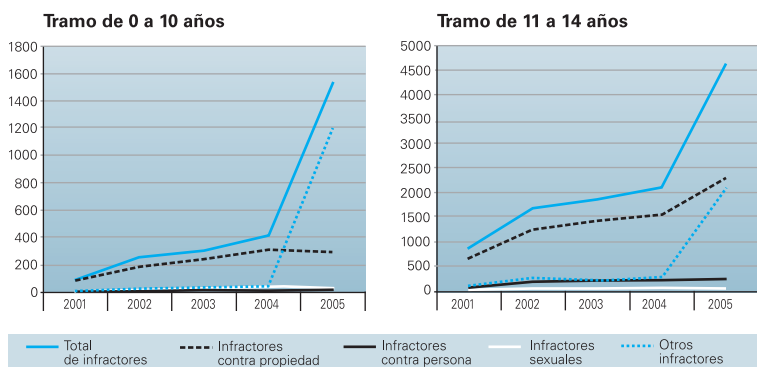
**Cuadro 45**  
**Situaciones que motivan las actuaciones judiciales en departamentos seleccionados. Octubre 2004-setiembre 2005. En porcentajes**

	Maldonado	Montevideo	Salto
Maltrato	48,4	34,3	26
Amenaza o vulneración de derechos vinculada a situaciones de pobreza e indigencia	12,1	13,1	28
Abuso	6,5	6,3	2
Vulneración de derechos de terceros	8,9	12,6	8
Situación de calle	11,3	12	—
Corrección	4,8	2,9	5
Fuga del hogar	4,8	2,3	7
Consumo de sustancias psicoactivas	1,6	13,7	—
Patología psiquiátrica	1,6	2,9	—
Inasistencias escolares	—	—	23

Fuente: *Observatorio del sistema judicial.*

48 Cf. Silva Balerio, Cohen y Pedrowicz (coords.): o. cit., p. 13; Deus y González (coords.): o. cit., p. 30.

**Gráfico 51. Vulneración de derechos de terceros en Montevideo, por tramos de edad. Año 2006. En porcentajes**



Fuente: Departamento de Datos, Estadísticas y Análisis del Ministerio del Interior (2006).

La organización internacional Save the Children, basada en su experiencia de trabajo, identifica en el documento *Un último recurso* una serie de factores que afectan el bienestar y el desarrollo de los niños que viven en instituciones. Estos son:

- la capacidad reducida de crear uniones personales seguras y duraderas y el acceso reducido a personas con un interés personal real por los problemas y los progresos del niño;
- el hacinamiento y la falta de intimidad;
- la posibilidad limitada o inexistente de mantener el contacto con miembros de la familia y amigos;
- la estigmatización dentro de la comunidad local;
- la selección restringida de amigos, especialmente de fuera de la institución;
- la imposición de creencias religiosas contrarias a su tradición familiar;
- la falta de preparación para la vida futura al abandonar la institución: los recursos para ayudarles a encontrar alojamiento y empleo, a establecer relaciones y a tener acceso a los servicios pueden resultar insuficientes; la persona joven puede tener o no la posibilidad de seguir en contacto con la institución.

(*Un último recurso. La creciente preocupación por niños en acogimiento residencial. Posicionamiento de Save the Children sobre el acogimiento residencial, Save the Children, Reino Unido.*)

ciones policiales sobre “infractores” de entre 0 y 10 años y de entre 11 y 14 años. Los datos proporcionados están en cantidades absolutas y refieren a tramos de edad y a categorías distintos a los utilizados en el OBJ; sin embargo, ilustran claramente la existencia de un aumento de las intervenciones policiales.

El aumento de estas intervenciones es muy llamativo. Si bien los datos no permiten profundizar acerca de los móviles de las detenciones, es muy probable que esta categoría incluya motivos asistenciales y actos que, sin constituir infracciones, son clasificados como vulneración de derechos de un tercero. Es decir que existirían detenciones a niños menores de 13 años sin que necesariamente se hubiera cometido un delito. De acuerdo con el OBJ, “Parecería que no existen grandes diferencias entre la forma en la cual llegan al segmento judicial los adolescentes sometidos al proceso penal juvenil, y los niños y adolescentes que son sujetos al procedimiento de protección de derechos por haber vulnerado derechos de terceros”. Evidentemente, la puesta en práctica del Código y el cambio de competencias judiciales han impactado fuertemente sobre el sistema provocando que a partir del año 2004 se registre un aumento injustificado del número de casos de niños intervenidos.

### **3. Situación de los niños, niñas y adolescentes**

#### **3.1. Niños privados de su medio familiar**

Si se revisa la historia de las políticas de infancia, la internación de niños en hogares se ha justificado como una forma de protección al niño cuya situación familiar es considerada un peligro para su desarrollo. Los internados masivos forman parte de una visión protectora de la infancia, sustitutiva de la familia y, finalmente, excluyente y represiva. Los internados, en definitiva, se han constituido en una forma de contención/protección social hacia los niños pobres. Esta visión protectora de la infancia empezó a entrar en crisis en Europa y en Estados Unidos en los años setenta, en coincidencia con un debate más amplio sobre el concepto de libertad, garantías y derechos humanos. Luego de algunas décadas, hoy existe un amplio consenso internacional en que la internación no es la forma de garantizar un desarrollo exitoso de los niños. Ese consenso se fortaleció con la sanción

de la Convención sobre los Derechos del Niño aprobada por las Naciones Unidas en los noventa.

La Convención Sobre los Derechos del Niño, en su Preámbulo, define a la familia “como un grupo fundamental de la sociedad y medio natural para el crecimiento y el bienestar de todos sus miembros, y en particular de los niños”. Asimismo, afirma que la familia “debe recibir la protección y asistencia necesaria para poder asumir plenamente sus responsabilidades dentro de la comunidad”. Por tanto, la Convención otorga a la familia el carácter de medio natural para el crecimiento y bienestar del niño y consagra el derecho del niño a no ser separado de su familia.<sup>49</sup> En ese sentido, el Comité de los Derechos del Niño ha sugerido a Uruguay “[...] que se elaboren alternativas adecuadas al internamiento, habida cuenta ante todo del interés supremo del niño y del fomento de su desarrollo armonioso y de su preparación para una participación responsable en la sociedad [...]” (CRC/C/15/Add.62).

El OBJ muestra cómo la internación sigue siendo una de las medi-

---

<sup>49</sup> Artículo 9, Inciso 1: “Los Estados Partes velarán por que el niño no sea separado de sus padres contra la voluntad de éstos, excepto cuando, a reserva de revisión judicial, las autoridades competentes determinen, de conformidad con la ley y los procedimientos aplicables, que tal separación es necesaria en el interés superior del niño. Tal determinación puede ser necesaria en casos particulares, por ejemplo, en los casos en que el niño sea objeto de maltrato o descuido por parte de sus padres o cuando éstos viven separados y debe adoptarse una decisión acerca del lugar de residencia del niño”.

**Cuadro 46**  
**Tipo de medidas dispuestas y archivo de las actuaciones en situaciones de amenaza o vulneración de derechos vinculadas a situaciones de pobreza o indigencia en departamentos seleccionados. Octubre 2004-setiembre 2005. En porcentajes**

	Maldonado	Montevideo	Salto
Medidas para padres o responsables (artículo 119)	33,3	45,5	60
Medidas ambulatorias. Sistema de atención integral diurno (artículo 120, inciso 1.º)	—	—	10
Centros de atención permanente (artículo 123)	66,7	36,4	30
Programas de atención integral (artículo 124)	—	9,1	—
Programas de alternativa familiar (artículo 125)	—	9,1	—

Fuente: *Observatorio del sistema judicial.*

das privilegiadas por el sistema de justicia uruguayo. En ese sentido, por ejemplo, se encontró que, entre las medidas dispuestas ante situaciones de amenaza o vulneración de derechos vinculadas a situaciones de pobreza e indigencia, la internación representa casi el 50% en Montevideo, el 66,7% en Maldonado y el 30% en Salto.

La revisión y modificación de los mecanismos utilizados tradicionalmente para resolver las necesidades de los niños, niñas y adolescentes, privilegiando políticas sociales que promuevan la vida familiar, el apoyo a los padres y el fortalecimiento

**Cuadro 47**  
**Distribución de la población atendida por el INAU según modalidades de atención y tipo de administración. Año 2006. En valores absolutos**

Modalidad de atención		Privado	Oficial	Total
Atención integral de tiempo completo (24 Horas)	Entorno familiar		1194	1194
	Entorno institucional	2132	2574	4706
Subtotal		2132	3768	5900

Fuente: SIPI, INAU, 2006.

de sus capacidades, es un camino que es necesario recorrer. Tal como se plantea en el documento *Desinternación en Chile. Algunas lecciones aprendidas*.<sup>50</sup>

Lo central es avanzar hacia la superación del concepto de “familia problema” como una categoría de tratamiento que se encuentra presente en políticas y programas de trabajo. La construcción de oportunidades que permitan a las propias familias generar las soluciones que necesitan solo es posible con el apoyo de políticas públicas pertinentes, inclusivas y respetuosas de las experiencias y recursos familiares y territoriales.

Según los datos proporcionados por el INAU, en 2006, 5900 niños y adolescentes vivían en hogares bajo su órbita: más del 60% en hogares oficiales y en resto en hogares privados con convenio.

Este indicador es extremadamente elevado en la comparación internacional. En 2004, México tenía 3957 niños y adolescentes que vivían en instituciones, Ecuador 3347, Paraguay 1771, Perú 4605 y Argentina 8601.<sup>51</sup>

50 *Desinternación en Chile. Algunas lecciones aprendidas*, UNICEF Chile, serie Reflexiones Infancia y Adolescencia, marzo 2005.

51 *La Convención sobre los Derechos del Niño 15 años después. América Latina*, UNICEF, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Panamá, 2004.

### **3.2. Prostitución infantil y adolescente**

La prostitución de niños y adolescentes es un fenómeno imposible de cuantificar por estar asociado a la ilegalidad y el crimen organizado. Además, la información proveniente tanto de entidades públicas como de organizaciones no gubernamentales es muy fragmentada, y aquella recogida de la prensa generalmente no proporciona datos de fuentes confiables.

En 2005, la ONG RUDA, en convenio con UNICEF, realizó una investigación<sup>52</sup> que permitió constatar la existencia del fenómeno y describir sus principales características.

De acuerdo con este trabajo, la invisibilidad del fenómeno aumenta proporcionalmente a la exclusión social de los niños y adolescentes explotados sexualmente, que son sin duda alguna los más perjudicados pero carecen de voz y de reconocimiento social. Un dato preocupante es que los niños, niñas y adolescentes que denuncian no encuentran protección sino que aumentan su vulneración. En caso de que la denuncia prospere judicialmente, la víctima debe declarar en reiteradas

ocasiones, recordar momentos dolorosos que no tiene asimilados ni elaborados, enfrentarse a sus proxenetas, a quienes normalmente considera poderosos y les teme.

Los múltiples y complejos procesos que los niños, niñas y adolescentes explotados sexualmente han atravesado implican diferentes niveles de vulneración de derechos. Abuso sexual, ausencia de vínculos familiares, baja o nula autoestima, situaciones de pobreza aguda, fracaso escolar o redes sociales débiles son algunos de los disparadores que aumentan las posibilidades de que los adolescentes sean explotados.

La mayoría de los niños no ejercen la prostitución como modo de supervivencia, sino que la combinan con el hurto o con otras estrategias, como la limpieza de parabrisas, especialmente en caso de varones. No es claro cuándo se ejerce la prostitución de manera voluntaria y cuándo forzosa. La situación de exclusión y abandono en la que viven muchos niños y adolescentes hace que su relación con el cliente —sobre todo cuando se trata de un cliente reiterado— se convierta en un lugar de protección. Aunque pocas veces mantener relaciones sexuales se

---

52 Red Uruguay de Autonomías (RUDA) y UNICEF Uruguay: *Explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes en Uruguay*, Susana Rostagnol (responsable del proyecto) y Valeria Grabino (ayudante de investigación).

asocia con el placer, el respeto y la elección, en ellas los niños encuentran acceso a lugares y condiciones materiales que de otra manera les estarían vedados (hoteles, restaurantes, viajes, etcétera). Ello provoca que coloquen en un segundo plano la situación de explotación, sobre todo en los casos en que los explotadores les demuestran afecto.

En algunos casos, es la propia familia del niño la que lo presiona para que se prostituya como estrategia de supervivencia, ya sea por dinero, regalos o alimentos, lo que le posibilita una autonomía relativa. Existen casos de intercambio de sexo por drogas, especialmente pasta base.

Un dato preocupante es que en pocos casos se utilizan preservativos; por tanto, además de ser una situación que los perjudica social y emocionalmente, la prostitución los expone a contraer enfermedades de transmisión sexual.

**Cuadro 48**  
**Niñas, niños y adolescentes ausentes**  
**(20.9.2005-15.5.2006). En valores absolutos**

	Mayores de 18 años	Menores de 18 años	Sin datos	Total
Total de denuncias	370	1207	—	1577
Total que continúan ausentes	81	762	9	852

Fuente: Elaboración de RUDA con información brindada por el Departamento de Registro y Búsqueda de Personas Ausentes, del Ministerio del Interior.

La investigación realizada por RUDA permitió avanzar en una “tipología” del ingreso a la situación de prostitución, constituida por cuatro categorías:

1. Ingreso a una red por engaño o por la fuerza y estancia contra su voluntad.
2. Ingreso paulatino a una red, con “aceptación”.
3. Ingreso paulatino “por cuenta propia”, sin prejuicios sobre el trabajo sexual como estrategia económica.
4. Búsqueda de una manera posible de desarrollar su identidad sexual.

El trabajo de campo realizado y, de modo especial, algunas entrevistas pusieron en evidencia que ciertos adolescentes en situación de prostitución se habían ido de sus casas o habían escapado del INAU, por lo que habían perdido contacto con sus hogares de origen o con las instituciones que los albergaban. Eso llevó a RUDA a indagar en las cifras de los *ausentes*.

Del total de denuncias sobre personas mayores, solo permanecía ausente el 22%, mientras que en el caso de los menores la proporción era del 63%. Esto permite pensar que las ausencias de los menores son más permanentes, ya sea porque

**Cuadro 49**  
**Niñas, niños y adolescentes ausentes,**  
**según procedencia y sexo (20.9.2005-15.5.2006).**  
**En valores absolutos**

	Mayores de 18 años	Menores de 18 años	Sin datos	Total
Total de denuncias	370	1207	—	1577
Total que continúan ausentes	81	762	9	852

Fuente: Elaboración de RUDA con información brindada por el Departamento de Registro y Búsqueda de Personas Ausentes, del Ministerio del Interior.

huyen y no quieren regresar o porque ingresan a distinto tipo de redes (prostitución, drogas, etcétera). Entre los niños que continuaban ausentes, aquellos que provenían del INAU eran los más numerosos.

La investigación no pudo constatar la existencia de redes de prostitución fuertes, aunque sí poderosas.

Tanto la investigación presentada por OIM en 2006, *Trata de personas. Apuntes desde Uruguay sobre un desafío global*,<sup>53</sup> como el trabajo *Invisibles y silenciadas. Aportes y reflexiones sobre la trata de personas con fines de explotación sexual comercial en Uruguay*,<sup>54</sup> concuerdan en que Uruguay no está ajeno a la trata de niños y adolescentes. Según este último trabajo, los factores que contribuyen a la trata de personas son la pobreza, la falta de oportunidades laborales, los conflictos armados, la discriminación de ciertos grupos sociales, la victimización sexual de los niños en su ámbito familiar y

el maltrato, que los empuja a fugarse del hogar.

La escasa información y conocimiento que el Uruguay tiene acerca de las características y modalidades de explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes, las dificultades para recabar el testimonio de las víctimas, la clandestinidad y el estigma social que operan en estas situaciones obstaculizan la obtención de datos que permitan profundizar en los casos y valorar con mayor rigurosidad si las situaciones pueden configurarse como casos de trata encubiertos. No existen registros oficiales, datos estadísticos ni investigaciones que permitan conocer la dimensión del fenómeno.

53 *Trata de personas. Apuntes desde Uruguay sobre un desafío global*, OIM, Montevideo, 2006.

54 Diana González y Andrea Tuana: *Invisibles y silenciadas. Aportes y reflexiones sobre la trata de personas con fines de explotación sexual comercial en Uruguay*, AVINA, OIM, MEC, Montevideo, 2006.



## Definición de *trata* del Protocolo de Palermo

### Artículo 3

- a) Por “trata de personas” se entenderá la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos;
- b) El consentimiento dado por la víctima de la trata de personas a toda forma de explotación que se tenga la intención de realizar descrita en el apartado a) del presente artículo no se tendrá en cuenta cuando se haya recurrido a cualquiera de los medios enunciados en dicho apartado;
- c) La captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de un niño con fines de explotación se considerará “trata de personas” incluso cuando no se recurra a ninguno de los medios enunciados en el apartado a) del presente artículo;
- d) Por “niño” se entenderá toda persona menor de 18 años.

### **3.3. Trabajo infantil**

Trabajo infantil se considera toda actividad que implica la participación de los niños en la producción y comercialización de bienes o en la prestación de servicios a personas naturales o jurídicas, que les impidan o limiten el acceso, el rendimiento y la permanencia en la educación, se realicen en ambientes peligrosos, produzcan efectos negativos inmediatos o futuros, o se lleven a cabo en condiciones que afecten el desarrollo psicológico,

físico, moral o social de los niños (IPEC-OIT).

Según los datos presentados en el documento borrador “Encuesta Nacional de Hogares Ampliada 2006: Módulo de trabajo infantil y adolescente”,<sup>55</sup> presentado por el Instituto Nacional de Estadística en el Taller de Trabajo y Trabajo Infantil,<sup>56</sup> la proporción total de niños y adolescentes que trabajan cayó levemente debido a una importante variación en el tramo que va de los 12 a 17 años,

55 Rodrigo Arim y Gonzalo Salas: *Encuesta Nacional de Hogares Ampliada 2006: Módulo de trabajo infantil y adolescente*. Documento presentado en el Taller de Trabajo Infantil. Montevideo, PNUD, diciembre de 2006.

56 Taller de Trabajo y Trabajo Infantil, Montevideo, PNUD, 6 de diciembre de 2006.



que pasó de 12,7% en 1999 a 10,6% en 2006.<sup>57</sup> En promedio, la proporción total de niños, niñas y adolescentes que trabajan pasó de 6,5% en 1999 a 6,1% en 2006. Sin embargo, es especialmente preocupante el aumento de la franja de niños de entre 5 y 11 años que trabajan, donde la proporción pasó de 1 a 2%, es decir, de 2700 niños a 5932.

En 2006, a instancias del Comité de Erradicación del Trabajo Infantil, se presentó el trabajo *Estudio de las características de los niños, niñas y adolescentes trabajadores y sus familias: modalidades de trabajo infantil y peores formas, perfil socioeconómico y cultural de las familias*.<sup>58</sup> Este trabajo tuvo entre sus objetivos generales:

[...] contribuir a la erradicación del trabajo infantil y sus peores formas mediante el desarrollo de una investigación exploratoria y descriptiva que aportara elementos para definir “perfiles sobre niños trabajadores y sus familias” y per-

mitiera describir y analizar las configuraciones que asumen los diferentes tipos de capital, e identificar activos, pasivos y la relación entre estos en la conformación de los perfiles. Asimismo buscó aportar elementos para comprender los riesgos vinculados a situaciones de abuso sexual emergentes de este contexto y realizar recomendaciones en cuanto al tipo de acciones que se deberían implementar para aumentar la dotación de capital en sus diferentes formas y generar procesos autosustentables [...].

Algunos de los aportes más interesantes que realiza este trabajo son la construcción de tipologías de familia asociadas al trabajo y la construcción de tipologías del trabajo infantil.

En primer lugar, se reconocen cinco tipos diferentes de familias en relación con el trabajo infantil:

- En primer lugar, lo que se califica como *trabajo infantil estructural* está ligado a familias con varias

---

57 Los autores aclaran que los resultados no son estrictamente comparables, ya que la grilla de preguntas que recoge información sobre las tareas que realizan dentro del hogar es más amplia en el 2006, por lo que incorpora casos que podrían no haber sido identificados como trabajo infantil. El trabajo optó por considerar simplemente aquellos niños que trabajan más de catorce horas semanales dentro del hogar y los niños económicamente activos.

58 Comité Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (CETI), Programa Infancia, Adolescencia y Familia (Infamilia), Organización Internacional del Trabajo, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (OIT-IPEC), Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay (CIESU), Montevideo, agosto 2006.

generaciones vinculadas al trabajo infantil.

- El segundo perfil está vinculado a *situaciones de pobreza reciente*, donde no hay generaciones previas asociadas al trabajo infantil. En estos casos, la inserción en el trabajo se va dando niño por niño, comenzando con los mayores. Se tiene la voluntad expresa de preservar a los más chicos, que van ingresando a la situación de trabajo infantil cuando crecen, si la situación familiar no mejora.
- En tercer lugar aparecen situaciones en las que no hay antecedentes de trabajo infantil en la familia, pero a partir de una situación desestructurante se produce una *desafiliación institucional acelerada*. Esas situaciones desencadenantes se identificaron en la matriz como *tragedias*.
- En cuarto lugar existe un tipo de trabajo infantil vinculado a *familias con alto grado de conflictividad interna* debido a una excesiva carga reproductiva, situaciones de violencia doméstica u otras razones que generan trabajo infantil, pese a que el grupo cuenta con activos que no se encuentran en los tipos anteriores. En estos casos, los niños comienzan a trabajar por su cuenta, ge-

neralmente combinando el deseo de contar con dinero propio con la necesidad de salir de su hogar.

- El quinto perfil está vinculado a familias *sin indicadores de pobreza* que ponen a trabajar a sus hijos en forma ilegal. Los casos identificados se ubican por sobre los 14 años de edad y responden a dos realidades diferentes. En primer lugar, adolescentes que, dada su condición de habitantes de una *zona rural*, sin cobertura de educación secundaria, se incorporan tempranamente al trabajo informal del campo (*changas*). Una segunda variante se encuentra en el *área metropolitana*, vinculada al trabajo adolescente en un comercio familiar. En este caso, no compromete su desempeño en secundaria y se notan fuertes activos en la familia.

El trabajo identifica también una tipología de trabajo infantil con cinco categorías:

- Trabajo infantil de supervivencia, que lidera la estrategia familiar. Son niños que salen a trabajar a partir de la asunción en forma precaria de un rol adulto, en apoyo a una jefatura de hogar femenina. En estos casos se encuentra una fuerte carga de angustia por la toma de conciencia sobre la situación familiar, y una inicia-

- tiva, a veces en contra de la voluntad de la madre, de salir a buscar lo que se necesita. Aun en casos en que participan en un programa (por ejemplo, el Proyecto 300), cuando la situación es comprometida salen a trabajar, aunque sea esporádicamente.
- Trabajo infantil de emancipación. Son niños que salen a trabajar como forma de financiar su situación de calle. Estacionan autos, piden en la puerta de supermercados, hacen mandados para cibercafés a cambio de horas de juego, recolectan y clasifican desechos. Utilizan el dinero para alimentos y bebidas, así como y para pagar salas de juegos y cibercafés. Las madres saben que trabajan, pero desconocen cuánto ganan o qué hacen con el dinero. Estos niños no demuestran tener una conciencia clara de su situación familiar, y en los casos relevados estaban en situación de rezago o abandono escolar. Sus acciones están guiadas por una búsqueda de espacios de socialización fuera del hogar. También se han presentado varios ejemplos de casos de este tipo que corresponden mayoritariamente a situaciones de violencia familiar o a crisis vinculadas a la carga reproductiva del hogar.
  - Trabajo infantil de reproducción familiar. Son niños que salen a trabajar junto con su familia, y de esta situación se encontraron diferentes variantes. En algunos casos, la familia sale a recolectar residuos pero preserva a los más chicos; en otros casos, salen a recolectar los hermanos mayores en carro de caballo y los demás clasifican en la casa. En el caso de la mendicidad, la madre sale con sus hijos. En ocasiones los distribuye y cada uno pide en una casa; en otras, operan en conjunto. Algunas madres justifican esta situación argumentando que no pueden salir a pedir sin los hijos, porque es peligroso dejarlos solos en su casa, teniendo en cuenta los riesgos que se corren en el asentamiento.
  - Trabajo infantil de finalización del ciclo educativo. Este tipo de trabajo se encuentra en el medio rural, donde la finalización temprana de la oferta educativa genera tempranas inserciones productivas, por inexistencia de la enseñanza secundaria o por falta de adaptación de la oferta educativa a la demanda.
  - Trabajo infantil en sectores sin pobreza. En los casos relevados prima una lógica de uso del tiempo libre adolescente en forma

productiva-mercantil, sin comprometer el tiempo dedicado a los estudios.

Para los autores, los tres elementos que explican con mayor fuerza las situaciones encontradas son la mercantilización de la sobrevivencia, la reproducción generacional de la pobreza —que tiene al trabajo infantil como un elemento intrínseco— y la fuerte segmentación territorial, la cual genera situaciones de socialización entre pares que reproducen las estrategias de trabajo infantil a partir de los propios niños.

La complejidad del fenómeno, puesta claramente de manifiesto en este estudio, muestra la necesidad de elaborar estrategias diferenciadas para atacarlo desde sus distintas raíces, tomando en cuenta los contextos y particularidades de cada uno de los niños, niñas y adolescentes que trabajan sin dejar de tener en mente las políticas de alcance universal como la educación y la salud.

#### **4. La agenda de infancia en los medios de comunicación**

Con el fin de conocer el lugar que los temas de la infancia ocupan en la agenda de los medios, y específi-

camente el tratamiento que estos hacen sobre el tema de la violencia, UNICEF<sup>59</sup> implementó entre agosto y noviembre de 2006 un monitoreo de las noticias de infancia en los medios de comunicación. Este monitoreo abarcó prensa, televisión y radio. Fueron seleccionados para la observación los diarios *El País*, *La República*, *El Observador*, *La Diaria* y *Últimas Noticias* y los semanarios *Brecha* y *Búsqueda*, los noticieros de los cuatro canales de televisión abierta y los noticieros de la mañana de las radios Sarandí, El Espectador, Carve, Montecarlo y AM Libre.

Entre agosto y noviembre de 2006 se relevaron 1358 noticias referidas a infancia y adolescencia, 491 de las cuales corresponden al tema de la violencia.

Las conclusiones sobre la *agenda general de infancia y adolescencia* identificadas por la autora son:

- Las temáticas que registraron mayor cantidad de noticias fueron: *violencia* (36,2%), *salud* (13%) y *educación* (12%), mientras otras demuestran escasa o nula visibilidad: *pobreza y exclusión* (5,6%), *situación de calle* (1,2%) y *trabajo infantil* (0,4%).

<sup>59</sup> Rosario Sánchez Vilela: *Infancia y adolescencia en los medios. Una mirada a la agenda informativa*, UNICEF, Montevideo, abril 2007.

- En un *ranking* de prensa puede constatarse que los periódicos con mayor presencia de los temas de infancia y adolescencia fueron *El País*, *La República* y *Últimas Noticias*. En todos los medios escritos relevados la categoría *violencia* concentró el número más alto de noticias.
- En un *ranking* de canales de televisión abierta, el Canal 4 ocupó el primer lugar en cuanto a número de noticias sobre infancia y adolescencia, el Canal 10 el segundo, el Canal 12 el tercero y el Canal 5 el último. El Canal 10 fue el que concentró la mayor cantidad de noticias de *violencia* (56 de las 131 de noticias de *violencia* en telenoticieros).
- La radio que dedicó más noticias a la infancia y la adolescencia fue *El Espectador*, seguida por *Montecarlo*. En este medio se reprodujo la tendencia general de acumulación de noticias en la categoría *violencia*.

Un análisis de las noticias que corresponden a la categoría *violencia* (la *agenda de violencia, infancia y adolescencia*) arroja las siguientes conclusiones principales:

- El 50,1% de esta agenda se concentra en *situaciones de conflicto con la ley*: 246 noticias de un

total de 491. En un *ranking* de temas, el segundo lugar lo ocupa la *violencia relacionada con ámbitos educativos* (12,6%) y el tercer lugar el *abuso sexual* (10%), seguido de *violencia doméstica* (9,6%).

- La dimensión que presentó en la agenda la categoría *en conflicto con la ley* llevó a indagar en su composición interna. En esta observación se constató que el 57,7% del tratamiento de esta temática se concentró en *niños y adolescentes que están vinculados al delito*, el 20,3% se ocupó del *marco legal* y el *tratamiento judicial* y el 17,1% de la *privación de libertad*.

Una vez realizado el relevamiento cuantitativo en las dos agendas, la autora analizó cualitativamente las noticias referidas a *violencia*. A continuación se sintetizan las principales conclusiones.

La asociación de la infancia-adolescencia con la idea de peligrosidad se constituye en la percepción dominante, tanto por el volumen de noticias que vinculan a niños y adolescentes con el conflicto con la ley como por el tratamiento que reciben en el discurso informativo:

- a. El adolescente es presentado en un papel de agresor, como

amenaza para el adulto. El énfasis está colocado en la necesidad de protección de los vecinos, los funcionarios que trabajan con privados de libertad, la sociedad toda.

- b. Las noticias referidas al INAU están centradas en los adultos, con ausencia de la perspectiva de los adolescentes sobre su recuperación y desarrollo.
- c. Las referencias al Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA) están vinculadas mayoritariamente a la adolescencia en infracción a la ley penal.
- d. Las noticias referidas a la violencia en ámbitos educativos tienden a fortalecer la percepción de peligrosidad de niños y adolescentes.

Menos del 50% de las noticias de violencia analizadas incluyen referencias a fuentes. Cuando lo hacen, estas suelen ser “voces autorizadas” que no siempre se señalan con pre-

cisión. También suele utilizarse como fuente el testimonio subjetivo.

Son frecuentes las afirmaciones contundentes sin el respaldo de datos.

La voz de los niños y adolescentes solo está presente en 28 noticias de las 491 registradas. Su inclusión no siempre es positiva: suele caer en la intrusión en la intimidad o en el detalle innecesario.

El término dominante para nombrar a niños niñas y adolescentes es *menor*, que en general constituye un atributo agravante de su caracterización como agresor. A ello se suma una mimetización con el lenguaje de los partes policiales y la terminología judicial.

El comportamiento de los medios en la construcción de la agenda muestra una tendencia a concentrarse y repetir temas, con escasa originalidad de enfoque y limitada contextualización, que reduce las posibilidades de comprensión global de la noticia.

**Cuadro 50**  
**Agenda de violencia, infancia y adolescencia en los medios de comunicación**  
**por tipo de medio y según categoría. Año 2006. En valores absolutos y porcentajes**

Categoría		Total TV		Total prensa		Total radio		Total	
		N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%
Abuso sexual		14	10,7	35	10,5			49	10,0
Explotación sexual		3	2,3	12	3,6	1	3,6	16	3,3
Violencia doméstica		12	9,2	30	9,0	5	17,9	47	9,6
Víctimas de lucha armada			0,0	9	2,7			9	1,8
Violencia relacionada con ámbitos educativos		24	18,3	36	10,8	2	7,1	62	12,6
Niños y adolescentes víctimas de agresión		6	4,6	25	7,5	1	3,6	32	6,5
Otros		10	7,6	20	6,0			30	6,1
En conflicto con la ley	Subtotal	62	47,3	165	49,7	19	67,9	246	50,1
	Violencia entre niños/adolescentes	4	3,1	3	0,9	1	3,57	8	1,63
	Niños / adolescentes vinculados a delitos	42	32,1	99	29,8	1	3,57	142	28,9
	Delitos vinculados a drogas		0,0	2	0,6	2	7,14	4	0,81
	Asuntos referidos al marco legal y el tratamiento judicial	4	3,1	39	11,7	7	25	50	10,2
	Privados de libertad / Condiciones de reclusión y tratamiento	12	9,2	22	6,6	8	28,6	42	8,55
Total		131	100	332	100	28	100	491	100

Fuente: Unicef (2007).





## Conclusiones

En los cuatro capítulos anteriores hemos intentado analizar la situación de los niños y adolescentes haciendo foco en cuatro áreas principales: las condiciones de vida —pobreza, indigencia y desigualdad—; el estado nutricional de los niños, en particular en los primeros años de vida; la calidad de la educación primaria, y los temas referidos a la protección de la infancia: abuso, explotación y violencia. En las páginas que siguen presentamos una breve reseña de las principales conclusiones que surgen de cada uno de estos capítulos.

Con relación a la evolución reciente de la pobreza —en particular, de la pobreza infantil—, resulta innegable que el año 2005 marca un punto de inflexión en la trayectoria que el país venía recorriendo desde fines de los años noventa. **Por primera vez en seis años hubo una disminución de los niveles de pobreza e indigencia en todos los grupos de edad, así como una leve mejora de la distribución del ingreso.**

Sin desconocer el impacto positivo que las políticas sociales del nuevo gobierno pudieron haber tenido en la reducción de los niveles de pobreza, parece claro que la positiva evolución de la economía en los últimos dos años —en particular, el crecimiento de los salarios (explicado,

entre otros factores, por el regreso de la negociación colectiva) y, consecuentemente, de las jubilaciones— ha desempeñado un papel clave.

Un segundo aspecto destacable es la disminución de lo que se conoce como *brecha de pobreza*: la distancia entre el ingreso promedio per cápita de la población indigente y el ingreso necesario para superar la indigencia. La reducción que se registró en este indicador entre 2005 y el primer semestre de 2006 fue de más de un tercio; **dicha disminución es la mayor de los últimos veinte años, lo que significa que ha habido una mejora clara en las condiciones de vida —por cierto, muy pauperizadas— de las familias más pobres.** Aunque es necesario contar con otras fuentes de información para establecer en forma precisa cuáles han sido las causas de esta mejora, **parece claro que el Programa Ingreso Ciudadano del PANES ha tenido un impacto positivo en la reducción de la severidad o profundidad de la indigencia.** Cabe señalar que, al comparar el papel que las distintas transferencias monetarias que realiza el Estado han tenido en la reducción de la indigencia, se advierte claramente que el Ingreso Ciudadano es el instrumento que logró mayor impacto en los hogares con niños y adolescentes.

**La información disponible sobre la evolución de los indicadores de pobreza en los últimos dos años permite ser optimistas sobre el futuro a corto y mediano plazo. Empero, los problemas estructurales que afectan a la infancia desde hace al menos dos decenios están aún lejos de su solución. Los logros alcanzados deben ser aprovechados como base para seguir avanzando en la reducción de la pobreza y la indigencia en toda la población, y en los niños en particular.**

Con respecto al área educativa, el análisis de la información se centró en cuatro aspectos que atañen a la infancia: el proceso de deterioro social que se manifiesta en los índices de pobreza, la concentración en el espacio geográfico de las condiciones sociales más desfavorables, la repercusión que estas transformaciones tuvieron sobre la escuela pública y las principales medidas adoptadas desde la política educativa para minimizar esta problemática.

El balance de la última década deja un significativo déficit en las condiciones socioeconómicas de la infancia y de las familias en el inicio de su ciclo de vida. A pesar de la mejora de los últimos dos años, un rasgo característico del país continúa siendo la infantilización de la pobreza y la indigencia. Asimismo, la pro-

longación en el tiempo de estas situaciones se suma al creciente proceso de concentración geográfica de las desventajas sociales. Las principales ciudades, y en particular Montevideo, han vivido un proceso de segregación residencial que aumenta los problemas ya significativos de un conjunto específico de familias y personas.

En este marco, la escuela pública debió afrontar nuevos problemas: por una parte, un número cada vez más importante de niños en situación de pobreza e indigencia; por otra, una concentración cada vez más acentuada de estos niños en determinadas áreas de la ciudad. Esto repercutió negativamente en el conjunto de las escuelas que se ubican en las áreas geográficas de mayor crecimiento poblacional, que pasaron a aglutinar a las familias y los niños con altos grados de desventajas sociales. De esta forma, la escuela pública afrontó la siguiente problemática: atender una demanda con mayores problemas sociales, expandir la escuela hacia nuevas áreas geográficas e implementar políticas que tuvieran en cuenta este cambio en las condiciones sociales de la población infantil.

Parte de las alternativas ensayadas por la institución escolar para responder e intentar paliar el crecien-

te deterioro de la infancia estuvo puesta en tres medidas que se detallaron en el capítulo correspondiente: la creación de las escuelas de contexto sociocultural crítico, las escuelas de tiempo completo y el Programa de Maestros Comunitarios. Estas medidas han tenido como rasgo común el de atender y concentrarse en las escuelas cuyos niños presentan desventajas sociales notorias.

Aunque el documento no profundiza en los resultados educativos obtenidos por cada programa, es posible destacar algunas conclusiones primarias. Las escuelas de tiempo completo han obtenido mejores resultados educativos que los esperados en función de su ubicación en contextos desfavorables, en tanto las escuelas de contexto sociocultural crítico, pese a la notoria mejora en los últimos tres años, continúan mostrando tasas de repetición y abandono mayores que las del resto de las escuelas de igual contexto. Por último, a pesar de la reciente creación del Programa de Maestros Comunitarios y de que se cuenta con datos del año 2005, cuando llevaba solo tres meses de aplicación, existen algunos indicadores de avance que resultan alentadores acerca de esta iniciativa.

Con relación al estado nutricional de los niños —y, más en general, al

campo de la salud—, **la información disponible permite concluir que en los últimos años, más precisamente entre 1999 y 2004, la desnutrición aumentó en Uruguay afectando más a los niños más pequeños**, especialmente a los que pertenecen a los sectores de menores recursos.

El fenómeno más frecuente es el de la *desnutrición crónica* (déficit de talla para la edad), que afecta en particular a los niños de un año. El *déficit de peso* también está presente en la población infantil y verificó un incremento significativo entre los años 1996 y 2002. Al mismo tiempo, el *sobrepeso* y la *obesidad* representan un problema nutricional frecuente, que afecta a los niños desde edades tempranas.

Otro punto que merece particular atención es el del *déficit de hierro*, una carencia nutricional muy frecuente que afecta a más de la mitad de los niños menores de dos años. Este problema tiene una gran relevancia en razón del papel fundamental que cumple el hierro para un adecuado crecimiento y desarrollo infantil.

Los datos que hemos presentado indican el deterioro que ha sufrido en los últimos años el estado nutricional de los niños; deterioro que refleja, en gran medida, la trayectoria económica del país durante ese período. En tanto los problemas nu-

tricionales afectan a los niños desde su nacimiento —en particular durante los primeros años de vida— y en la medida en que esos años son claves en el desarrollo posterior, resulta necesario priorizar las acciones en esa etapa de vida.

**Las intervenciones que han demostrado ser efectivas para corregir los problemas nutricionales (la promoción de la lactancia materna, el control del embarazo y la fortificación de alimentos) deben ser componentes fundamentales de las políticas y los programas dirigidos a los niños más pequeños.**

Finalmente, respecto a los temas que desde el enfoque de derechos de la infancia solemos agrupar bajo el título *protección de niños y adolescentes* (abuso, explotación y violencia familiar e institucional, entre otros), el análisis realizado en el capítulo correspondiente permite extraer algunas conclusiones principales e identificar posibles líneas de política para la construcción de un entorno protector.

En lo referente al sistema de justicia de niños y adolescentes, existen claras incongruencias entre las prácticas y la ley. El Observatorio Judicial mostró que un número importante de los procesos no se realizan de acuerdo con lo establecido en el Código de la Niñez y Adolescencia,

vulnerando así las garantías de protección a las que tienen derecho los niños, niñas y adolescentes. En definitiva, los resultados llevan a concluir que existe una gran brecha entre el discurso y su aplicación en la realidad, donde las prácticas evidencian un desbalance a favor del castigo y en desmedro de lo restaurativo.

Las situaciones abordadas en el capítulo de protección son el síntoma evidente de la exclusión que viven los niños y adolescentes uruguayos. Reflejan de algún modo las situaciones más complejas y más cargadas de prejuicios. En ese sentido, el estudio del abordaje de los temas de violencia en los medios de comunicación muestra claramente que la agenda mediática de infancia y adolescencia está centrada claramente en la violencia y la peligrosidad. Como se menciona en el estudio, la agenda mediática no es autónoma de la comunidad que la construye. De ella se alimenta y en ella se vuelca.

La infancia en situación de pobreza, y especialmente la adolescencia, está asociada a lo peligroso, a lo promiscuo y al delito. Esto explica de algún modo que las intervenciones del Estado frente a esta población estén teñidas de sesgos tutelares o de castigo. Trabajar en el marco de los derechos humanos y con un enfoque protector implica pensar las

intervenciones desde otro lugar. Exige que las acciones se reorienten al fortalecimiento de un sistema de políticas sociales de promoción y restitución, dejando atrás los enfoques de castigo o tutela.

El foco está ahora en los niños y adolescentes como sujetos de derechos, con derecho a vivir con su familia y a que esta sea fortalecida por el sistema de políticas sociales. Abandonar la práctica tutelar o de castigo implica apostar a fortalecer las capacidades de la familia y no castigar al niño separándolo de ella. La separación de los niños de sus familias y las sucesivas internaciones provocan un daño emocional irreparable. Las medidas de institucionalización, lejos de proveer al niño algún beneficio, marcan su historia perjudicándolo por el resto de su vida.

Garantizar los derechos de los niños y asegurar, por ende, su desarrollo integral exige del Estado y de la sociedad civil un enfoque global que tome distancia de las miradas sectoriales. Al examinar la situación de los niños y adolescentes uruguayos haciendo foco en las principales áreas de política (seguridad social, educación, salud y protección) no pretendimos, en modo alguno, eludir ese enfoque integral; ello simplemente constituyó una opción metodológica.

Desde su primera edición, el *Observatorio de los derechos de la infancia y la adolescencia* ha intentado analizar la situación de la infancia en Uruguay articulando dos perspectivas: el *enfoque de derechos* y la mirada sobre los *ciclos de vida* (primera infancia, niñez en edad escolar y adolescencia). En esta línea, resulta necesario una vez más reafirmar dos ideas.

En primer lugar, diseñar políticas públicas con un enfoque de derechos humanos supone, por una parte, establecer mecanismos efectivos que permitan a todos los ciudadanos —en este caso los niños y adolescentes— intervenir en la formulación, ejecución y evaluación de dichas políticas; por otra parte, implica considerar a las políticas, más allá de sus contenidos específicos (educación, salud o seguridad social), como instrumentos que deben atender integralmente el desarrollo de las personas.

En segundo lugar, diseñar políticas públicas considerando los *ciclos de vida* implica ser conscientes de que las acciones u omisiones en una etapa, en particular en los primeros años de vida de los niños, tienen consecuencias en las subsiguientes; lo que se hace (o no se hace) en los primeros años, incluso en los primeros meses, determina, o al menos condiciona fuertemente, el desarrollo posterior de los niños. Proteger a

los niños en los primeros años de vida —asegurando condiciones óptimas en el campo de la salud, la nutrición, el hábitat, la estimulación temprana, etcétera— es una condición necesaria (por cierto, no suficiente) para su desenvolvimiento en la edad escolar y luego en la adolescencia. Así como la apuesta a la educación inicial ha permitido mejorar el desempeño escolar de muchos niños en Uruguay, la inversión en una educación primaria o básica de calidad en recursos docentes, equipamiento e infraestructura seguramente habrá de contribuir a la reducción de los altos índices de deserción que exhibe la educación media uru-

guaya. En otras palabras, formular políticas de infancia teniendo en cuenta la mirada sobre los *ciclos de vida* nos permite identificar y recorrer *circuitos virtuosos*.

Desde estos dos enfoques complementarios —la perspectiva de derechos y la mirada sobre los *ciclos de vida*— hemos pretendido en esta edición del *Observatorio* ofrecer una visión del estado de la infancia en Uruguay, así como establecer una suerte de balance sobre los logros alcanzados y las asignaturas pendientes, esperando que constituyan insumos pertinentes y oportunos para el diseño de las políticas de infancia.



## Bibliografía

- ALIANZA INTERNACIONAL SAVE THE CHILDREN: *Un último recurso: La creciente preocupación por niños en acogimiento residencial. Posicionamiento de Save the Children sobre el acogimiento residencial*, Save the Children, Reino Unido.
- ANEP-CODICEN (2005): *Panorama de la educación en Uruguay. Una década de transformaciones, 1992-2004*, ANEP, Montevideo.
- ANEP-CEP (2004): *Monitor educativo de educación primaria. Segunda comunicación de resultados: tipos de escuela, contexto sociocultural y resultados educativos*, ANEP, Montevideo.
- ANEP-CEP (2006): *Monitor educativo de enseñanza primaria 2005*, ANEP, Montevideo.
- ARIM, Rodrigo, y VIGORITO, Andrea (2006): *Las políticas de transferencias de ingresos y su rol en Uruguay. 2001-2006*, Banco Mundial, diciembre.
- ARIM, Rodrigo, y SALAS, Gonzalo (2007): *Encuesta Nacional de Hogares Ampliada 2006: Módulo de trabajo infantil y adolescente*, Montevideo.
- AZAR, Paola; LLANES, Julio, y SIENRA, Mariana (2006): *Informe sobre el gasto público en infancia en Uruguay 1990-2009*, Programa Infamilia, Ministerio de Desarrollo Social, Montevideo.
- BÉRTOLA, Luis (1998): *El PBI de Uruguay 1870-1936 y otras estimaciones*, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo.
- CEP-INFAMILIA (2006): *Programa de Maestros Comunitarios. Primer informe de difusión pública de resultados*, CEP-Infamilia, Montevideo.
- CIDE (1966): *Informe sobre el estado de la educación en Uruguay*, CIDE, Montevideo.
- CLAVIJO, M. C., FRANCIA, M. T., y RETAMOSO, A. (2004): "Las escuelas de tiempo completo: una manera de entender la enseñanza y el aprendizaje", <<http://tq.educ.ar/fracasoescolar/documentos/Uruguay.pdf>>. Proyecto hemis-férico "Elaboración de políticas y estrategias para la prevención del fracaso escolar: el caso uruguayo", OEA.
- COMITÉ NACIONAL PARA LA ERRADICACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL (CETI), PROGRAMA INFANCIA, ADOLESCENCIA Y FAMILIA (INFAMILIA), ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, OFICINA REGIONAL PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, PROGRAMA INTERNACIONAL PARA LA ERRADICACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL (OIT-IPEC), CENTRO DE INFORMACIONES Y ESTUDIOS DEL URUGUAY (CIESU) (2006): *Estudio de las características de los niños, niñas y adolescentes trabajadores y sus familias: Modalidades de trabajo infantil y peores formas. Perfil socioeconómico y cultural de las familias*, Montevideo.
- DE ARMAS, Gustavo (2006): "Sociedad y políticas sociales en Uruguay desde la restauración democrática al triunfo de la Izquierda", en *América Latina Hoy* n.º 44, Salamanca, diciembre.
- DE ARMAS, Gustavo (2004): *Pobreza y desigualdad en Uruguay. Claves para el diseño de un programa de superación de la pobreza extrema*, FESUR, Montevideo.

- DE ARMAS, Gustavo, y FILGUEIRA, Fernando (2007): "En busca del tiempo perdido: las tareas del Uruguay Social del siglo XXI", en CAETANO, Gerardo, y AROCENA, Rodrigo (comps.): *Uruguay 2030*, Taurus, Montevideo (en preparación).
- DEUS, Alicia, y GONZÁLEZ, Diana (coords.) (2003): *Juicios y silencios. Los derechos humanos de niños y adolescentes en el proceso por infracción a la ley penal en Uruguay*, IACI-Konrad Adenauer, Montevideo.
- FLOD, Cristina; GRAU, Carlos, y MELGAR, Alicia (2004): *Análisis del gasto público social en Uruguay*, Banco Interamericano de Desarrollo.
- FURTADO, Magdalena, y LLAMBÍ, Cecilia (2005): "Gasto público en educación en Uruguay: análisis de su composición, evolución reciente y desafíos hacia el futuro", en UNICEF: *Inversión social en la infancia en Uruguay*, UNICEF, Montevideo.
- GONZÁLEZ, Diana, y TUANA, Andrea (2006): *Invisibles y silenciadas. Aportes y reflexiones sobre la trata de personas con fines de explotación sexual comercial en Uruguay*, AVINA, OIM, MEC, Montevideo.
- GRAU, Carlos (2005): "Gasto público social dirigido a la infancia en Uruguay 1999-2003", en *Inversión social en la infancia en Uruguay*, UNICEF, Montevideo.
- INFAMILIA (2006): *La situación de la infancia y la adolescencia en Uruguay*, Montevideo.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2002): *Evolución de la pobreza por el método del ingreso. Uruguay 1986-2001*, INE, Montevideo.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2006a): "Comunicado de Prensa. Encuesta Continua de Hogares. Incidencia de la pobreza en 2005", Montevideo, 5 de abril, <<http://www.ine.gub.uy/>>.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2006b): *Pobreza y desigualdad en Uruguay en 2006*, INE, Montevideo.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2006c): *Situación de la vivienda en Uruguay. Informe de divulgación*, Montevideo, INE.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y PROGRAMA INTEGRAL DE ASENTAMIENTOS IRREGULARES (2006): *Relevamiento de asentamientos irregulares 2005-2006*, Montevideo.
- KAZTMAN, Ruben (1997): *Marginalidad e integración social en Montevideo*, CEPAL, Montevideo.
- KAZTMAN, Ruben, y FILGUEIRA, Fernando (2001): *Panorama social de la infancia y la familia en Uruguay*, UCU-IPES-IIN, Montevideo.
- KAZTMAN, Ruben; FILGUEIRA, Fernando, y RETAMOSO, Alejandro (2005): "La ciudad fragmentada: respuesta de los sectores populares urbanos a las transformaciones del mercado y del territorio en Montevideo", en PORTES, Alejandro; BRIAN, Roberts, y GRIMSON, Alejandro: *Ciudades Latinoamericanas: un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo*, Prometeo, Buenos Aires.
- KAZTMAN, Ruben, y RETAMOSO, Alejandro (2005): "Segregación residencial

- en Montevideo: desafíos para la equidad educativa”, documento presentado en el seminario “Urban Governance and Intra Urban Population Differentials in Latin American Metropolitan Areas”, University of Texas, Austin, 17 al 19 de noviembre de 2005.
- KAZTMAN, Ruben, y WORMALD, Guillermo (2002): “Trabajo y ciudadanía. Los cambiantes rostros de la integración y la exclusión social en cuatro áreas metropolitanas de América Latina”, s. e., Montevideo, en PNUD URUGUAY (2005): *Desarrollo humano en Uruguay 2005*, Montevideo, PNUD.
- MACADAR, D.; CALVO, J. J.; PELLEGRINO, A.; VIGORITO, A. (2002): *Proyecto “Segregación residencial en Montevideo: ¿un fenómeno creciente?”*, CSIC, Montevideo.
- OIM: *Trata de personas: Apuntes desde Uruguay sobre un desafío global*, Montevideo, 2006.
- PALUMMO; Javier (2006): *Discurso y realidad: Informe de aplicación del Código de la Niñez y la Adolescencia en Maldonado, Montevideo y Salto*, Movimiento Nacional Gustavo Volpe-UNICEF, Montevideo.
- PNUD URUGUAY (2003): *Desarrollo humano en Uruguay 2003*, Montevideo, PNUD.
- PNUD URUGUAY (1999): *Desarrollo humano en Uruguay 1999*, Montevideo, PNUD.
- PNUD URUGUAY y CEPAL (2001): *Desarrollo humano en Uruguay 2001. Inserción internacional, empleo y desarrollo humano*, PNUD-CEPAL, Montevideo.
- ROSTAGNOL, Susana (responsable del proyecto), y GRABINO, Valeria: *Explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes en Uruguay*, RED URUGUAYA DE AUTONOMÍAS (RUDA)-UNICEF Uruguay, Montevideo (en preparación).
- TERRA, Juan Pablo (1988): “Estado nutricional y desarrollo sicomotor en los niños de las familias pobres”, en *Cuadernos del CLAEH*, n.º 47, CLAEH, Montevideo.
- SÁNCHEZ, Rosario (2007): *Infancia y adolescencia en los medios: una mirada a la agenda informativa*, UNICEF, Montevideo.
- SERPAJ (2006): *Derechos humanos en el Uruguay. Informe 2006*, SERPAJ, Montevideo.
- SILVA BALERIO, Diego; COHEN, Jorge, y PEDROWICZ, Silvana (coords.) (2004): *Investigación sobre las infracciones juveniles y las sanciones judiciales aplicadas a adolescentes en Montevideo*, DNI-UNICEF, Montevideo.
- UNICEF (2005): *Desinternación en Chile Algunas lecciones aprendidas*, serie Reflexiones Infancia y Adolescencia, UNICEF, Santiago de Chile.
- UNICEF (2005): *Observatorio de los derechos de la infancia y la adolescencia en Uruguay 2005*, UNICEF, Montevideo.
- UNICEF (2004): *Observatorio de los derechos de la infancia y la adolescencia en Uruguay*, UNICEF, Montevideo.
- UNICEF, CENTRO DE INVESTIGACIONES INNOCENTI (2000): *Los niños pobres en las naciones ricas*, Innocenti Report-card n.º 1, Florencia.

UNICEF (2004): *La Convención sobre los Derechos del Niño 15 años después. América Latina*, UNICEF, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Panamá.

ZAFFARONI, Cecilia; ALONSO, Daniel, y MIERES, Pablo (1998): *Encuentros y desencuentros. Familias pobres y políticas sociales en el Uruguay*, UCU-UNICEF-CLAEH, Montevideo.

## Anexo

### 1. General

#### Evolución de la incidencia de la indigencia y de la pobreza en hogares y personas. 1986-2005

	% de hogares		% de población		% de población pobre de	
	indigentes	pobres	indigente	pobre	0 a 17 años	18 y + años
1986	5,0	38,3	7,7	46,2	—	—
1987	2,6	27,4	4,4	35,6	—	—
1988	1,5	19,4	2,6	26,6	—	—
1989	1,4	19,1	2,5	26,6	—	—
1990	1,6	21,8	3,0	29,7	47,1	23,1
1991	1,2	16,5	2,1	23,4	39,1	17,9
1992	0,9	13,2	1,8	19,9	33,9	13,9
1993	0,6	11,1	1,2	17,1	30,5	12,0
1994	0,7	9,8	1,2	15,3	27,8	10,3
1995	0,8	11,5	1,6	17,4	31,3	12,2
1996	0,9	11,1	1,7	17,2	31,2	11,8
1997	0,6	11,0	1,2	17,2	31,0	12,1
1998	0,8	10,5	1,6	16,7	30,2	11,3
1999	0,6	9,7	1,2	15,3	28,8	10,6
2000	0,8	11,0	1,5	17,8	31,9	12,3
2001	0,7	11,7	1,3	19,4	34,0	12,9
2002	1,0	15,3	2,0	24,9	41,1	17,1
2003	1,6	21,0	3,1	32,1	49,8	23,8
2004	2,0	21,9	3,9	32,6	51,9	24,8
2005	2,0	19,9	3,5	29,8	49,4	22,1

Fuente: Elaborado por UNICEF con datos del Instituto Nacional de Estadística.

**Evolución de la incidencia de la pobreza en personas por grupos de edades.  
1986-2005**

	% de población pobre de				
	0-5 años	6-12 años	13-17 años	18-64 años	65 y + años
1986	63,2	63,7	58,6	40,3	32,6
1987	54,1	53,6	46,9	29,7	20,8
1988	44,2	43,4	37,2	21,5	12,4
1989	44,1	43,7	37,3	21,6	13,1
1990	49,9	46,8	41,9	24,7	14,9
1991	41,0	39,9	33,0	19,1	9,7
1992	37,5	36,1	29,1	16,0	6,4
1993	32,6	31,4	26,8	13,5	5,6
1994	30,7	28,8	24,1	12,0	4,2
1995	34,4	32,6	25,9	14,0	5,1
1996	35,5	31,8	25,8	13,7	4,8
1997	36,4	30,5	25,8	14,1	4,9
1998	34,7	29,2	26,7	13,1	4,1
1999	32,5	28,3	22,7	12,1	3,4
2000	37,4	32,2	25,8	14,5	3,9
2001	38,3	35,4	27,7	15,3	3,9
2002	46,6	41,9	34,6	20,3	5,4
2003	56,5	50,2	42,7	27,8	9,7
2004	57,6	55,3	45,9	29,1	10,8
2005	54,5	51,7	43,1	26,2	9,4

Fuente: Elaborado por UNICEF con datos del Instituto Nacional de Estadística.

## 2. Situación del grupo de 0 a 5 años

### *Indicadores de condiciones de vida*

#### **Porcentaje de niños de 0 a 5 años por condición de pobreza e indigencia y tasa de desempleo de jefes y cónyuges en hogares con niños de 0 a 5 años. 1998-2005**

	Porcentaje de niños de 0 a 5 años por debajo de la línea de		Tasa de desempleo de jefes y cónyuges de hogares con niños de 0 a 5 años
	pobreza	indigencia	
1998	34,7	4,4	7,0
1999	32,5	3,1	7,9
2000	37,4	3,7	10,0
2001	38,3	3,5	11,3
2002	46,6	5,4	12,7
2003	56,5	7,5	13,1
2004	57,6	9,3	9,5
2005	54,5	9,5	9,4

Fuente: Elaborado por UNICEF con datos del Instituto Nacional de Estadística.

#### **Tasa de desempleo de jefes y cónyuges en hogares con niños de 0 a 5 años, según condición de pobreza. 1998-2005**

	En hogares no pobres con niños de 0 a 5 años	En hogares pobres con niños de 0 a 5 años
1998	5,2	12,7
1999	5,0	16,9
2000	7,4	16,8
2001	7,5	20,3
2002	7,8	20,9
2003	7,2	19,8
2004	4,5	15,2
2005	4,5	15,6

Fuente: Elaborado por UNICEF con datos del Instituto Nacional de Estadística.



**Porcentaje de niños de 4 y 5 años que asisten a la educación, según región. 1991-2005**

	Montevideo	Interior
1991	72,1	58,3
1992	67,5	58,9
1993	72,7	55,2
1994	71,5	57,2
1995	70,3	63,2
1996	77,7	63,2
1997	78,5	70,3
1998	79,3	74,7
1999	83,9	76,3
2000	86,1	77,7
2001	84,6	79,9
2002	82,0	81,0
2003	82,4	84,6
2004	86,3	84,1
2005	88,4	87,4

Fuente: Elaborado por UNICEF con datos de la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística.

**Porcentaje de asistencia a la educación por trimestres del año, según grupo de edades y pobreza. Año 2005**

	Marzo- mayo	Junio- agosto	Setiembre- noviembre
<b>4 y 5 años</b>			
Total	92,6	89,0	85,5
En hogares pobres	89,0	85,8	79,4
En hogares no pobres	96,8	92,6	92,7
<b>7 a 11 años</b>			
Total	98,3	99,0	99,0
En hogares pobres	98,4	98,8	98,9
En hogares no pobres	98,1	99,2	99,1

Fuente: Elaborado por UNICEF con datos de la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística.

**Porcentaje de niños de 3 a 5 años y de 4 a 5 años que asisten a la educación, según condición de pobreza. 1998-2005**

	3 a 5 años	4 a 5 años		
		Total	En hogares pobres	En hogares no pobres
1998	61,4	76,7	62,5	83,5
1999	63,8	79,0	66,9	84,6
2000	65,0	81,2	71,9	86,9
2001	69,0	81,9	73,4	87,1
2002	67,0	81,4	72,6	89,1
2003	70,0	83,7	78,2	90,6
2004	72,5	85,1	79,9	91,4
2005	73,1	87,8	82,8	93,4

Fuente: Elaborado por UNICEF con datos de la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística.

## Indicadores de salud

### Defunciones de menores de 1 año, nacimientos y tasa de mortalidad infantil, neonatal y posneonatal. 1984-2005

Año	Menores de 1 año	Menos de 4 semanas	4 semanas a 11 meses	Nacimientos	Tasa de mortalidad		
					Infantil	Neonatal	Posneonatal
1984	1605	953	652	53 348	30,1	17,9	12,2
1985	1579	929	650	53 766	29,4	17,3	12,1
1986	1503	845	658	53 741	27,9	15,7	12,2
1987	1282	768	514	53 500	24,0	14,4	9,6
1988	1174	715	459	55 714	21,0	12,8	8,2
1989	1172	697	475	55 324	21,2	12,6	8,6
1990	1152	649	503	56 514	20,4	11,5	8,9
1991	1157	675	482	54 754	21,1	12,3	8,8
1992	1011	575	436	54 190	18,7	10,6	8,1
1993	1128	654	474	56 076	20,1	11,7	8,4
1994	1060	646	414	55 990	18,9	11,5	7,4
1995	1110	613	497	56 664	19,6	10,8	8,8
1996	1033	568	465	58 928	17,5	9,6	7,9
1997	964	524	440	58 032	16,6	9,0	7,6
1998	900	479	421	54 760	16,4	8,7	7,7
1999	786	464	322	54 055	14,5	8,6	5,9
2000	746	419	327	52 817	14,1	7,9	6,2
2001	721	413	308	51 959	13,8	7,9	5,9
2002	704	409	295	52 045	13,5	7,8	5,7
2003	757	422	335	50 681	15,0	8,3	6,6
2004*	659	387	274	50 052	13,2	7,7	5,5
2005*	600	335	265	47 334	12,7	7,1	5,6

\* Cifras provisionales.

Fuente: Departamento de Estadística del MSP.

**Nacimientos, defunciones y tasa de mortalidad infantil (TMI) por región.  
2002-2005**

	Nacimientos		Defunciones		Tasa de mortalidad infantil	
	Montevideo	Interior	Montevideo	Interior	Montevideo	Interior
2002	19 741	32 304	252	452	12,7	14,0
2003	19 130	31 487	284	473	14,8	15,0
2004*	18 687	31 365	251	408	13,4	13,0
2005*	18 319	29 015	231	369	12,6	12,7

\* Cifras provisionales.

Fuente: Departamento de Estadística del MSP.

**Defunciones y tasa de mortalidad infantil por región. 2002-2005.**

	Menores de 4 semanas				De 4 semanas o más			
	Defunciones		Tasa de mortalidad infantil		Defunciones		Tasa de mortalidad infantil	
	Montevideo	Interior	Montevideo	Interior	Montevideo	Interior	Montevideo	Interior
2002	133	276	6,7	8,5	119	176	6,0	5,5
2003	157	265	8,2	8,4	127	208	6,6	6,6
2004*	141	244	7,5	7,8	110	164	5,9	5,2
2005*	124	211	6,8	7,3	107	158	5,8	5,4

\* Cifras provisionales.

Fuente: Departamento de Estadística del MSP.

**Porcentaje de niños sin cobertura de salud. 1998-2005**

Años	Niños 0 a 5 años
1998	2,9
1999	2,9
2000	2,3
2001	2,8
2002	2,8
2003	2,3
2004	1,9
2005	2,0

Fuente: Elaborado por UNICEF con datos de la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística.

**Tasa de mortalidad infantil, porcentaje de recién nacidos con bajo peso al nacer  
y tasa de mortalidad en menores de 5 años. 1998-2004**

Años	Tasa de mortalidad infantil			Tasa de mortalidad infantil neonatal por institución de fallecimiento			Tasa de mortalidad infantil pos-neonatal	% de recién nacidos con bajo peso al nacer	Tasa de mortalidad en menores de 5 años (TMM5)
	Total	MSP y HC	IAMC y AF	Total	MSP y HC	IAMC y AF			
1998	16,4	19,4	10,8	8,7	10,4	7,1	7,7	6,8	19,0
1999	14,5	16,3	10,2	8,6	9,7	7,0	5,9	7,9	16,9
2000	14,1	15,9	9,1	7,9	9,6	6,1	6,2	7,6	16,5
2001	13,8	13,4	9,7	7,9	7,9	7,1	5,9	8,2	16,3
2002	13,5	—	—	7,8	—	—	5,7	8,0	16,0
2003	15,0	19,3	9,2	8,3	9,8	6,6	6,6	9,1	17,2
2004*	13,2	—	—	7,7	—	—	5,5	8,6	15,4

Nota: MSP: Ministerio de Salud Pública; HC: Hospital de Clínicas; IAMC: instituciones de asistencia médica colectiva; AF: Asignaciones Familiares.

\* Cifras provisionales.

Fuente: Departamento de Estadística del MSP.

### 3. Situación del grupo de 6 a 12 años

#### *Indicadores de condiciones de vida*

**Porcentaje de niños de 6 a 12 años por debajo de la línea de pobreza y de la línea de indigencia, y tasa de desempleo de los jefes y cónyuges en hogares con niños de 6 a 12 años de edad. 1998-2005**

	Porcentaje de niños de 6 a 12 años por debajo de la línea de		Tasa de desempleo de jefe y cónyuge en hogares con niños de 6 a 12 años
	pobreza	indigencia	
1998	29,2	3,7	6,4
1999	28,3	2,4	7,5
2000	32,2	3,1	9,0
2001	35,4	3,2	10,3
2002	41,9	3,8	13,0
2003	50,2	5,2	12,1
2004	55,3	8,9	9,7
2005	51,7	7,1	8,9

Fuente: Elaborado por UNICEF con datos de la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística.

#### **Tasa de desempleo en hogares con niños de 6 a 12 años, según condición de pobreza. 1998-2005**

	En hogares no pobres con niños de 6 a 12 años	En hogares pobres con niños de 6 a 12 años
1998	4,7	12,3
1999	5,1	16,0
2000	6,1	18,0
2001	7,0	19,1
2002	8,6	21,7
2003	7,9	18,1
2004	5,1	15,5
2005	4,5	15,5

Fuente: Elaborado por UNICEF con datos de la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística.

## Indicadores de educación

### Tasa de asistencia a la educación en niños de 6 a 11 años de edad. 1998-2005

Años	6 a 11 años
1998	99,0
1999	99,0
2000	98,6
2001	98,9
2002	98,4
2003	98,3
2004	98,7
2005	98,6

Fuente: Elaborado por UNICEF con datos de la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística.

### Porcentaje de abandono intermitente de 1.º a 6.º año en escuelas públicas por contexto sociocultural de las escuelas. 1998-2005

Años	% Abandono intermitente		
	Total de escuelas	Escuelas urbanas de contexto muy favorable. Contexto 2005	Escuelas urbanas de contexto muy desfavorable. Contexto 2005
1998	1,1	0,3	1,7
1999	1,4	0,3	2,2
2000	1,4	0,2	2,2
2001	1,2	0,3	2,0
2002	1,2	0,2	1,9
2003	1,1	0,4	1,7
2004	1,1	0,4	1,8
2005	1,0	0,4	1,5

Nota: El abandono intermitente se define como el porcentaje de niños que asistieron menos de 70 días a la escuela durante el año.

Fuente: ANEP, *Monitor educativo de educación primaria 2005*.

### Porcentaje de niños de 6 a 11 años que no asisten a la enseñanza, según pobreza. 2004-2005

	Niños en hogares pobres	Niños en hogares no pobres	Total
2004	1,6	1,0	1,3
2005	1,5	1,2	1,4

Fuente: Elaborado por UNICEF con datos de la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística.

### Tasa de culminación del ciclo primario y de enseñanza media. 1998-2005

Años	Tasa de culminación del ciclo primario	
	A los 13 ó 14 años	A los 15 ó 16 años
1998	84,7	95,2
1999	86,6	95,6
2000	85,7	96,0
2001	86,8	95,6
2002	87,5	96,2
2003	87,0	96,4
2004	87,3	96,3
2005	88,3	96,1

Fuente: Elaborado por UNICEF con datos de la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística.

### Tasa de repetición en escuelas públicas. 1998-2005

Años	Tasa de repetición 1.º a 6.º año	Tasa de repetición de 1.º año
1998	10,4	21,3
1999	9,5	17,6
2000	10,4	20,6
2001	10,4	20,9
2002	10,3	20,1
2003	9,1	17,9
2004	8,6	16,9
2005	8,1	16,1

Fuente: ANEP, *Monitor educativo de educación primaria 2004*.

**Porcentaje de repetición en 1.º año por contexto sociocultural y categoría de escuela. 1998-2005**

Años	Contexto sociocultural de escuelas urbanas		Categoría de escuela				
	Muy favorable	Muy desfavorable	Urbana común	Tiempo completo	CSCC*	Práctica	Rural
1998	7,7	28,3	19,0	25,8	30,4	s/d	21,3
1999	6,3	23,8	16,0	19,2	25,0	s/d	17,6
2000	7,3	27,5	18,4	23,1	29,9	s/d	20,6
2001	7,3	27,7	19,0	20,3	30,2	s/d	20,9
2002	7,2	26,8	18,4	14,4	30,4	12,2	20,1
2003	6,7	23,8	17,1	12,4	27,4	11,8	16,6
2004	6,2	22,3	16,3	11,9	25,0	12,3	16,3
2005	6,6	21,3	15,7	11,6	23,4	12,1	15,0

\* Escuelas de contexto sociocultural crítico.

Fuente: ANEP, *Monitor educativo de educación primaria 2005*.

**Indicadores de salud**

**Tasa de mortalidad en niños y adolescentes de 5 a 9 años. 1998-2004**

Años	Mortalidad de 5 a 9 años (por 100 000 habitantes)		
	General	Por causas externas*	Relación entre causas externas y general
1998	24,6	8,8	0,4
1999	26,7	12,1	0,5
2000	20,3	5,8	0,3
2001	24,0	10,0	0,4
2002	22,7	7,8	0,3
2003	19,5	4,3	0,2
2004**	29,5	12,0	0,4

\* Las causas externas incluyen el total de accidentes, homicidios, suicidios o indeterminadas.

\*\* Cifras provisionales.

Fuente: Departamento de Estadística del MSP.

**Porcentaje de niños sin cobertura de salud. 1998-2005**

Año	Niños 6 a 12 años
1998	3,8
1999	4,3
2000	3,7
2001	3,4
2002	3,3
2003	3,3
2004	2,7
2005	3,0

Fuente: Elaborado por UNICEF con datos de la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística.



#### 4. Situación del grupo de 13 a 17 años

##### *Indicadores de condiciones de vida*

**Porcentaje de adolescentes de 13 a 17 años por debajo de la línea de pobreza y de la línea de indigencia, y tasa de desempleo de los jefes y cónyuges en hogares con adolescentes de 13 a 17 años de edad. 1998-2005**

	Porcentaje de adolescentes 13 a 17 años por debajo de la línea de		Tasa de desempleo de jefes y cónyuges de hogares con adolescentes de 13 a 17 años
	pobreza	indigencia	
1998	26,7	2,3	6,2
1999	22,7	1,8	7,1
2000	25,8	2,6	8,2
2001	27,7	2,2	10,2
2002	34,6	2,7	12,1
2003	42,7	4,2	11,2
2004	45,9	6,4	8,2
2005	43,1	6,2	7,9

Fuente: Elaborado por UNICEF con datos del Instituto Nacional de Estadística.

**Tasa de desempleo en hogares con adolescentes de 13 a 17 años, según condición de pobreza. 1998-2005**

	En hogares no pobres con adolescentes de 13 a 17 años	En hogares pobres con adolescentes de 13 a 17 años
1998	4,8	11,8
1999	5,1	15,5
2000	5,6	18,0
2001	7,5	18,8
2002	7,8	22,0
2003	6,8	18,8
2004	5,0	13,3
2005	4,3	14,1

Fuente: Elaborado por UNICEF con datos del Instituto Nacional de Estadística.

## Indicadores de educación

### Porcentaje de adolescentes de 12 a 17 y de 13 a 17 años que asisten a un establecimiento educativo, según sexo. 1998-2005

Años	13 a 17 años			12 a 17 años*
	Total	Hombres	Mujeres	Total
1998	77,8	75,4	80,2	81,2
1999	80,2	76,8	83,6	83,0
2000	81,0	78,9	83,1	83,8
2001	83,6	81,3	86,0	86,3
2002	84,8	82,8	86,8	86,9
2003	85,6	83,2	88,1	87,5
2004	86,6	84,2	89,0	88,4
2005	84,7	82,9	86,7	87,0

\* Se incluye el tramo de 12 a 17 a los efectos de contar con una aproximación a los adolescentes escolarizados en la edad teórica de asistir a enseñanza media.

Fuente: Elaborado por UNICEF a partir de datos de la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística.

### Porcentaje de adolescentes de 13 a 17 años que asisten a un establecimiento educativo, según pobreza. 1998-2005

	Total	Adolescentes en hogares pobres	Adolescentes en hogares no pobres
1998	77,8	62,7	83,3
1999	80,2	63,8	84,6
2000	81,0	66,8	85,9
2001	83,6	72,2	88,0
2002	84,8	73,0	91,1
2003	85,6	77,6	91,5
2004	86,6	78,1	93,5
2005	84,7	76,1	91,2

Fuente: Elaborado por UNICEF a partir de datos de la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística.

### Porcentaje de adolescentes de 12 a 17 años que asisten a un establecimiento educativo según región. 1991-2005

	Montevideo	Interior
1991	85,2	80,9
1992	84,8	79,5
1993	84,9	77,6
1994	81,6	74,9
1995	81,7	77,4
1996	82,4	78,2
1997	83,7	79,8
1998	84,7	78,4
1999	85,3	81,1
2000	87,7	80,7
2001	87,7	85,0
2002	88,6	85,5
2003	89,0	86,3
2004	89,8	87,2
2005	88,0	86,1

Fuente: Elaborado por UNICEF con datos de la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística.

**Logro educativo de los jóvenes de 21 y 22 años de edad.  
1998-2005**

Años	Porcentaje de jóvenes de 21 y 22 años que finalizaron educación secundaria o técnica		
	Total	Hombres	Mujeres
1998	31,8	25,5	38,3
1999	32,5	28,3	36,6
2000	33,4	26,1	40,5
2001	34,6	27,2	41,6
2002	33,5	29,3	37,4
2003	36,3	29,7	43,0
2004	38,0	35,1	40,8
2005	37,8	32,5	43,1

Fuente: Elaborado por UNICEF con datos de la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística.

**Indicadores de trabajo**

**Porcentaje de adolescentes de 14 a 17 años que trabajan, según sexo. 1998-2005**

Años	Total	Hombres	Mujeres
1998	15,3	21,0	9,5
1999	13,7	19,0	8,4
2000	11,1	15,4	6,5
2001	10,9	15,0	6,7
2002	8,5	13,2	3,7
2003	7,7	10,5	4,8
2004	8,3	11,6	4,7
2005	8,6	12,2	4,8

Fuente: Elaborado por UNICEF con datos de la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística.

**Porcentaje de adolescentes de 14 a 17 años que trabajan, por condición de pobreza. 1998-2005**

	Total	Adolescentes en hogares pobres	Adolescentes en hogares no pobres
1998	15,3	17,7	14,5
1999	13,7	14,1	13,4
2000	11,1	14,3	10,0
2001	10,9	13,9	9,8
2002	8,5	12,0	6,7
2003	7,7	10,4	5,8
2004	8,3	11,0	6,0
2005	8,6	11,1	6,8

Fuente: Elaborado por UNICEF con datos de la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística.

**Porcentaje de adolescentes de 14 a 17 años según condición laboral y educativa. 1998-2005**

Años	Condición laboral y educativa			
	Solo estudian	Estudian y trabajan	Solo trabajan	No estudian y no trabajan
1998	68,9	5,6	9,7	15,8
1999	71,0	5,2	8,4	15,4
2000	72,9	4,3	6,8	16,0
2001	76,5	4,0	6,9	12,6
2002	78,6	3,1	5,4	12,9
2003	79,4	3,7	4,0	12,9
2004	80,5	3,4	4,8	11,2
2005	78,4	3,6	5,0	13,0

Fuente: Elaborado por UNICEF con datos de la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística.

**Porcentaje de adolescentes de 14 a 17 años que no estudian, no trabajan ni buscan empleo, según sexo. 1998-2005**

Años	Porcentaje de adolescentes de 14 a 17 años que no estudian, no trabajan y no buscan empleo		
	Total	Hombres	Mujeres
1998	10,8	8,6	13,0
1999	11,1	9,6	12,6
2000	10,9	8,6	13,2
2001	8,0	6,2	9,8
2002	8,8	6,7	11,0
2003	9,0	8,3	9,6
2004	7,9	7,5	8,2
2005	9,2	8,8	9,7

Fuente: Elaborado por UNICEF con datos de la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística.

## Indicadores de salud

### Tasa de mortalidad en niños y adolescentes de 10 a 19 años. 1998-2004

Años	Mortalidad de 10 a 19 años (por 100 000 habitantes)					
	General		Por causas externas		Relación entre causas externas y general	
	10 a 14 años	15 a 19 años	10 a 14 años	15 a 19 años	10 a 14 años	15 a 19 años
1998	33,1	83,4	16,5	64,9	0,5	0,8
1999	26,9	78,3	14,7	49,8	0,5	0,6
2000	19,9	63,3	10,7	41,0	0,5	0,6
2001	29,2	69,4	12,9	45,7	0,4	0,7
2002	24,8	69,0	11,8	48,5	0,5	0,7
2003	29,3	52,2	13,3	31,1	0,5	0,6
2004*	25,6	61,8	10,7	34,5	0,4	0,6

Las causas externas incluyen el total de accidentes, homicidios, suicidios o indeterminadas.

\* Cifras provisionales.

Fuente: Departamento de Estadística del MSP.

### Porcentaje de adolescentes sin cobertura de salud. 1998-2005

Año	Niños de 13 a 17 años
1998	6,2
1999	6,4
2000	5,4
2001	4,3
2002	4,4
2003	4,8
2004	4,4
2005	4,2

Fuente: Elaborado por UNICEF con datos de la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística.

## Indicadores de maternidad adolescente

### Indicadores de maternidad adolescente. 1998-2004

Años	Nacimientos de madres adolescentes (hasta 19 años)	Porcentaje de nacimientos de madres adolescentes en el total de nacimientos		Porcentaje de nacimientos de uniones consensuales de madres adolescentes sobre el total de nacimientos para cada edad		Nacimientos totales
		Menores de 15 años	De 15 a 19 años	Menores de 15 años	De 15 a 19 años	
1998	—	—	—	85,3	72,9	54 760
1999	8 875	0,4	16,1	87,1	74,4	54 004
2000	8 469	0,4	15,7	89,4	76,0	52 720
2001	8 561	0,4	16,1	94,0	82,6	51 959
2002	8 433	0,4	15,8	87,7	84,1	51 997
2003	7 779	0,4	15,0	91,9	86,5	50 528
2004*	7 612	0,4	14,8	93,0	88,4	50 052

\* Cifras provisionales.

Fuente: Elaborado por UNICEF con datos del MSP y del INE.

