

Observatorio de los derechos de la infancia y la adolescencia en Uruguay. 2005



© Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia,
UNICEF Uruguay 2005
Derechos reservados

Observatorio de los derechos de la infancia y adolescencia en Uruguay. 2005

Autores:

Álvaro Arroyo

Alejandro Retamoso

Lucía Vernazza

Arroyo, Álvaro, Retamoso, Alejandro, Vernazza, Lucía
Observatorio de los derechos de la infancia y la adolescencia
en Uruguay. 2005. — Montevideo : UNICEF, dic. 2005. 96 p.

ISBN

ISBN

TEMAS

URUGUAY / INFANCIA / ADOLESCENCIA / ANÁLISIS DE
SITUACIÓN

Corrección de estilo: María Cristina Dutto
Coordinación editorial: Área de Comunicación UNICEF Uruguay
Diseño y diagramación: Matriz Diseño
Impresión: Gráfica Mosca

ISBN

ISBN

Primera edición diciembre 2005

UNICEF Uruguay
Bulevar Artigas 1659, piso 12
Montevideo, Uruguay
Tel (598 2) 403 0308
Fax (598 2) 400 6919
e-mail: montevideo@unicef.org

ÍNDICE

| | |
|--|----|
| Prólogo. Emilio García Méndez | 5 |
| Presentación. Tom Bergmann-Harris | 7 |
| I. A 15 años de la Convención sobre los Derechos del Niño | 9 |
| II. Pobreza infantil en Uruguay durante los últimos 15 años | 19 |
| 1. La concentración de la pobreza en los niños y adolescentes | 20 |
| 2. La concentración geográfica de la pobreza | 24 |
| - Pobreza infantil por departamentos | 25 |
| - Pobreza en Montevideo según barrios | 26 |
| - Asentamientos irregulares: nueva evidencia sobre la concentración geográfica de las situaciones más desfavorables | 28 |
| 3. A modo de síntesis | 31 |
| III. La situación de la infancia por ciclo de vida del niño y área de derechos | 33 |
| 1. Los indicadores | 34 |
| 2. Situación del grupo de 0 a 5 años | 36 |
| 3. Situación del grupo de 6 a 12 años | 48 |
| 4. Situación del grupo de 13 a 17 años. | 56 |
| IV. Comentarios finales | 65 |
| V. Anexos - Recuadros y entrevistas | 67 |
| Bibliografía | 97 |

PRÓLOGO

La idea misma de un *Observatorio de los derechos de la infancia*, como el que aquí se presenta, debe ser positivamente valorada. Asentar en datos precisos y rigurosos una reflexión crítica sobre la cuestión de la infancia en el Uruguay posee algunos méritos específicos que me parece importante señalar. En primer lugar, como presupuesto y condición para el análisis serio, rompe con dos enfoques dominantes que no poco han contribuido a oscurecer una comprensión cabal de las conexiones políticas y sociales que explican la situación de la infancia: el tecnocratismo y el voluntarismo.

Ni las informaciones asépticas de corte tecnocrático, ni el voluntarismo romántico de los que creen legitimarse automáticamente por la “práctica social”, han permitido superar la profunda asimetría todavía reinante, no solo entre infancia y política, sino también entre infancia y producción intelectual.

Muy especialmente en el campo de los derechos de la infancia, asistimos aún hoy, particularmente en el ámbito de organismos de la sociedad civil, a un predominio de enfoques que he insistido en llamar *pseudoantropológicos*. Me refiero al análisis ingenuo de historias de vida. Ninguno de los centenares de análisis tributarios de este enfoque ha contribuido en nada a la comprensión de la cuestión de la infancia en los países de nuestra región.

Como una forma de “contrarrestar” esta perspectiva y particularmente en el ámbito gubernamental, asistimos a la producción indiscriminada de masas amorfas de información cuantitativa, que brillan por su total inutilidad.

La perspectiva presente en este *Observatorio* rompe profunda y felizmente con los graves problemas anteriormente mencionados.

El recorrido de información y opiniones que constituye este *Observatorio* se dirige al análisis crítico de prácticas, normas e instituciones que son las que en última instancia construyen las historias de vida. Dicho de otra forma, este *Observatorio* de los derechos de la infancia constituye también un mapa crítico de implementación de la Convención de los Derechos del Niño en el Uruguay.

En términos tendenciales, me parece posible afirmar que en estos 16 años de vigencia jurídica y cultural de la Convención en América Latina, ella ha pasado por tres etapas claramente diferenciadas. Me propongo en consecuencia reconstruir muy brevemente aquí dichas etapas, de manera que la lectura completa (por los actores e interesados en la cuestión de la infancia en el plano nacional) de este *Observatorio* permita afirmar en qué medida dichas tendencias se han verificado o se verifican en el Uruguay. Solo así será posible superar el ascetismo y la ingenuidad, condición necesaria para elevar el debate y por ende aumentar la centralidad política que rodea a la cuestión de la infancia.

Desde su aprobación por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en noviembre de 1989, la Convención ha pasado, en América Latina, por tres etapas claramente diferenciadas.

Una primera y rápida etapa entre 1989 y 1991, despojada prácticamente de cualquier tipo de debate público, en la que a través de una interacción de bajo perfil

entre los Estados y algunos organismos de las Naciones Unidas se produce un acelerado proceso de ratificaciones. Esta etapa, recogida a su fin por los sectores más avanzados del movimiento de lucha por los derechos de la infancia, culminó con la clara percepción acerca de la incompatibilidad de la coexistencia del viejo paradigma minorista (tanto en sus expresiones jurídicas como sociales) con los principios que emanaban de la propia Convención.

De aquí surgió con claridad una segunda etapa, de 1992 a 1997, de expansión jurídica y cultural de los derechos de la infancia. Es durante este período que se realizan más del 80% de las reformas jurídicas que ponen fin a las leyes menoristas, las cuales, aprobadas entre la década del veinte y el cuarenta del siglo XX, determinaban en forma hegemónica la política social para los niños pobres en América Latina.

Resulta imposible, sin embargo, ignorar que los países pioneros en la construcción del paradigma menorista, muy particularmente los países del Cono Sur, ofrecieron una resistencia, paradójicamente tan denodada cuanto exitosa e inútil, solo sostenida por las "razones" del corporativismo. Uruguay, en consecuencia, permaneció fuera de dicho proceso de reformas.

Una tercera etapa, que comenzó a fines de 1997 y cuya onda expansiva aún se hace sentir, puede caracterizarse como una etapa de involución autoritaria.

Los decretos fujimoristas que preveían penas de reclusión perpetua a menores de edad en el contexto de la lucha antiterrorista, las reformas jurídicas aberrantes para combatir el fenómeno de las maras en algunos países centroamericanos (El Salvador, Honduras y Guatemala) y la larga serie de sentencias de reclusión perpetua a menores de edad efectivamente irrogadas en la Argentina (12 hasta el día de hoy) constituyen los hechos más marcantes que caracterizan dicho período.

¿Cómo se coloca el proceso de implementación de la Convención en el Uruguay a la luz de dichas tendencias? La respuesta no es fácil y con seguridad no podrá hallarse solo a partir de las reflexiones de aquellos que específicamente se ocupan de los problemas de la infancia, aunque lo hagan desde las más variadas disciplinas.

El presente *Observatorio* habrá cumplido largamente su función si logra interesar a juristas, sociólogos, politólogos, sanitaristas y educadores (entre otros), que se ocupan de los grandes problemas del país, a dialogar con los expertos en cuestiones de infancia.

También en este campo toda "pureza" es tan inútil cuanto sospechosa.

Emilio García Méndez.
Profesor Titular de Criminología
Universidad de Buenos Aires.
30 de octubre de 2005.

PRESENTACIÓN

Hace ya más de un año, el *Observatorio de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia en Uruguay* (ODI) nació con el propósito de dar a conocer con mayor profundidad la situación de los derechos de la infancia en el Uruguay. Propuso para ello, un marco de análisis acorde con la CDN, basado en contrastar la información disponible en el país sobre la infancia, ordenada por ciclos de vida, con los derechos establecidos en la CDN.

La presente edición del ODI tiene un doble propósito. En primer lugar, dar continuidad a la propuesta original, actualizando la información correspondiente a los años 2003-2004 y el análisis de la evolución de los datos.

Pero en segundo lugar, propone realizar un primer balance de los 15 años transcurridos desde la ratificación de la CDN por Uruguay. ¿Qué ha hecho el país para cumplir con este compromiso internacional?, ¿qué de lo que se pudo haber hecho no se hizo?, ¿cuáles son los desafíos que enfrenta el país hoy?

Es posible, en este período, identificar diversas iniciativas que de algún modo se vinculan con aquel compromiso que adquirió el país en 1990. Entre ellas, merece ser mencionada la aprobación de un Nuevo Código de la Niñez y la Adolescencia, el año pasado. La incorporación en el nuevo texto de los principios fundamentales que animan a la CDN representa indudablemente un avance importante, pese a que el nuevo texto retenga aún elementos inspirados en viejas doctrinas que sería oportuno revisar. De todos modos, hay que tener en cuenta que, lejos de representar el

final de un proceso, la aprobación del nuevo texto legal significa el comienzo de un largo proceso de cambio que, para completar una verdadera adecuación a la CDN, deberá calar muy hondo en la sociedad uruguaya.

Sin pretender agotar todas las respuestas a las interrogantes planteadas, llevamos a cabo una serie de entrevistas a reconocidos expertos y actores relevantes en el tema, quienes pasaron revista a la situación, cada uno desde su punto de vista.

Los elementos aportados constituyen valiosos insumos para el análisis y la reflexión. Las conclusiones quedan, en definitiva, a cargo del lector.

Sin embargo, no queremos dejar de hacer hincapié en la enorme relevancia que tiene para el país ahondar en esta discusión para encontrar las claves del accionar futuro. ¿Qué debe hacer Uruguay para aproximarse a un mayor cumplimiento de lo establecido en la CDN? ¿Qué implica un enfoque de derechos en el logro de un mayor bienestar para los niños? ¿Cuáles son las claves para que esto deje de ser un *deber ser* y se convierta en una realidad?

Como decíamos en la primera edición del ODI, invertir en la infancia, cuidar de los niños, es la más sabia decisión que una sociedad puede tomar.

Uruguay se destacó en la región por sus políticas dirigidas a la infancia, tempranas e innovadoras. Sin embargo, esta situación cambió con las sucesivas crisis de fines del siglo xx. Una sociedad también tempranamente envejecida, con una muy baja natalidad, comenzó a esconder notables diferencias en su inte-

rior, donde los más jóvenes llevaban la peor parte.

El agobiante peso de la pobreza en la infancia, el fracaso escolar, el difícil acceso al mercado de trabajo, la falta de un horizonte para los jóvenes, son problemas demasiado gravitantes para dejarlos de lado.

Además de constituir un acuciante problema social que el país debe atender, el enorme debilitamiento del tejido social que implica la pobreza en la infancia constituye un severo cuestionamiento a cualquier proyecto de país que se quiera llevar a cabo.

Desafortunadamente, que la pobreza pesa más en la infancia ya no es noticia en Uruguay. Sin embargo, hasta que no se encuentren respuestas adecuadas que permitan revertir esta situación, no

es dable esperar otra cosa que un inexorable agravamiento.

Por tal razón le hemos dedicado una sección especial que profundiza la mirada en la evolución de la pobreza en los pasados 15 años.

Nunca antes fue tan claro que el principal recurso de un país es su gente. Y nunca fue tan claro que el mejor indicador de la salud de un pueblo es el bienestar de sus niños.

La próxima tarea del ODI será acometer las interrogantes que quedaron planteadas e indagar con mayor profundidad en los caminos a recorrer en el futuro.

Tom Bergmann-Harris
Representante
Unicef en Uruguay

I. A 15 AÑOS DE LA RATIFICACIÓN DE LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO

El nacimiento y la ratificación de la Convención¹

La Convención sobre los Derechos del Niño fue acordada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989 y entró en vigencia el 2 de setiembre de 1990. La aprobación de la Convención fue la culminación de un intenso proceso de negociaciones. La primera Declaración de los Derechos del Niño data de 1924, cuando la Liga de las Naciones, precursora de las Naciones Unidas, avaló la primera declaración, la cual estableció que “La Humanidad les debe a los niños lo mejor que tiene para ofrecer”. En 1948 las Naciones Unidas aprobaron una segunda Declaración de los Derechos del Niño. Ese mismo año, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobaba también la Declaración Universal de los Derechos Humanos. En 1959, la Asamblea General aprobó una tercera Declaración de los Derechos del Niño, más detallada que las anteriores. Estas declaraciones constituyeron expresiones de buena voluntad, pero no tratados con fuerza legal. Esto significa que los Estados podían estar de acuerdo con lo que decía la declaración sin estar jurídicamente obligados a garantizar la vigencia de esos derechos.

El primer borrador de la Convención fue presentado por el gobierno de Polonia en 1978. En 1979, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas creó un grupo de trabajo al que se le asignó la tarea de examinar y ampliar el texto polaco. El grupo trabajó diez años, desde 1979 hasta 1989, cuando la Asamblea Gene-

ral de las Naciones Unidas aprobó la Convención por unanimidad. En setiembre de 1990 el tratado entró en efecto con fuerza legal para todos los Estados que lo ratificaran. Uruguay, como se ha mencionado, ratificó la convención el 28 de setiembre de ese mismo año.

El 28 de setiembre de 1990, hace 15 años, el país se comprometía a adoptar las medidas necesarias para asegurar que las normas fijadas en la Convención se efectivizaran.

La Convención sobre los Derechos del Niño es un conjunto de normas y obligaciones que dan a los niños, niñas y adolescentes un papel protagónico en la sociedad. La Convención detalla los derechos humanos básicos y permanentes de todos los niños. Los Estados que la ratifican quedan obligados a contemplar el in-

Principios básicos de la Convención

Hay cuatro artículos de la Convención que son considerados como puntos de referencia para la aplicación de todos los demás.

1. A la vida y a su máximo desarrollo
2. El derecho a que el interés superior del niño sea tenido en cuenta en todas las decisiones que lo afecten
3. El derecho a no ser discriminado.
4. A ser escuchado y que su opinión sea respetada.

Artículo 4

“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 que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional.”

¹ < www.unicef.org/spanish/specialsession/rights/path.htm > .

Contenido de la Convención sobre los Derechos del Niño

1. Definición del Niño
2. Derecho a no sufrir discriminación
3. El interés superior del niño
4. Dar efectividad a los derechos
5. Orientaciones a los padres y evolución de las facultades del Niño
6. Derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo
7. Derecho a ser inscripto inmediatamente después de su nacimiento
8. Derecho a preservar la identidad
9. Derecho a no ser separado de sus padres
10. Derecho a la reunión de la familia
11. Derecho a no ser trasladado o retenido ilícitamente
12. Respeto a la opinión del niño
13. Derecho a la libertad de expresión
14. Derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión
15. Derecho a la libertad de asociación y de reuniones pacíficas
16. Derecho a la protección de la vida privada
17. Acceso a la información
18. Obligaciones comunes de los padres y asistencia del Estado
19. Protección contra toda forma de violencia
20. Niños privados de su medio familiar
21. La adopción
22. Niños refugiados
23. Derechos del niño impedido
24. Derecho a la salud y a los servicios sanitarios
25. Derecho a un examen periódico del tratamiento
26. Derecho a beneficiarse de la seguridad social
27. Derecho a un nivel de vida adecuado
28. Derecho a la educación
29. Objetivos de la educación
30. Niños en minoría o de pueblos indígenas
31. Derecho al descanso, el esparcimiento y el juego
32. Derecho a la protección contra la explotación económica
33. El niño y las drogas
34. Derecho a no sufrir explotación sexual
35. Secuestro, venta y trata de niños
36. Derecho a ser protegido contra toda forma de explotación
37. Derecho a no sufrir torturas ni tratos degradantes
38. Protección a los niños afectados por conflictos armados
39. Recuperación de los niños víctimas
40. Administración de la justicia
41. Respeto de las normas vigentes
42. Dar a conocer ampliamente la Convención
43. El Comité de los Derechos del Niño
44. Obligaciones de los Estados Partes a presentar informes
45. Cooperación con las Naciones Unidas
- 46-54: Otras disposiciones de la Convención

terés superior de los niños en todas las medidas que tomen y las políticas que ejecuten. Es decir que los Estados asumen el compromiso de adaptar la legislación interna, evaluar y modificar las políticas públicas sociales y los sistemas legislativos, revisar los presupuestos destinados a la infancia y adoptar las medidas necesarias para asegurar que las normas fijadas en la Convención sean efectivas.

En el *Observatorio* anterior decíamos que los derechos expresados en la Convención nos indicaban el *deber ser* de la situación de la infancia. Entonces, cuánto se alejan el *ser* y el *deber ser* después de 15 años de ratificada la Convención, qué se podría haber hecho y no se hizo y qué se podría hacer, son preguntas que quisimos atender en este *Observatorio*. Por eso, además del análisis de la información disponible incluimos la opinión de profesionales relacionados con el campo de los derechos humanos de la infancia desde distintas disciplinas y distintas posiciones. Estos profesionales son el Dr. Juan Faroppa, el Prof. Luis Hierro López, el Psic. Víctor Giorgi, el Dr. Pablo Mieres, el Dr. Javier Miranda, la Ec. Andrea Vigorito, la A. S. Cecilia Zaffaroni. Con sus valiosas opiniones construimos los contenidos de este capítulo. Las entrevistas pueden ser leídas en el Anexo.

Los 15 años en Uruguay

A fin de realizar un balance de lo que la sociedad uruguaya ha hecho para cumplir los compromisos asumidos al ratificar la Convención sobre los Derechos del Niño, planteamos a los entrevistados preguntas en el siguiente sentido: ¿Se cumplió con ese compromiso? ¿Se hizo todo lo que se podía? Si no fue así, ¿por qué? ¿Qué cosas se podrían haber hecho para mejorar la situación de los niños? ¿Qué cosas quedan por hacer?

Las respuestas están, aunque con matices, alineadas: no se ha hecho todo lo que se podía. En palabras de Mieres “la situación de la infancia sigue generando muchos *debes*”.

La concentración de la pobreza en los niños aparece como uno de los principales síntomas de este *debe*. Zaffaroni lo explica claramente: “¿Cómo podríamos afirmar que nuestro país ha cumplido con el compromiso contraído al ratificar la Convención de los Derechos del Niño, cuando constatamos que el 56% de los niños menores de 5 años viven en condiciones de pobreza?”.

Esta concentración de la pobreza en la infancia no es un factor independiente, sino que está asociado a decisiones que la sociedad uruguaya ha tomado a lo largo de la historia. Algunos de los entrevistados hacen referencia explícita a la concentración del gasto social en la tercera edad. Como señala Andrea Vigorito: “Pero en la década de los noventa, si uno mira hacia dónde se destinaron las políticas sociales en términos de gastos, lo que se ve es un gran esfuerzo hacia las jubilaciones”.

Gasto público social en infancia consolidado

Tal como indica Carlos Grau en “*Inversión en la Infancia en Uruguay. Análisis del Gasto Público Social: Tendencias y Desafíos*”, UNICEF 2005: “En promedio entre los años 1999 y 2002 el gasto público social destinado a infancia en nuestro país fue equivalente a 4,9 puntos del producto, valor similar a lo que el país paga anualmente por concepto de intereses de deuda pública. Este valor es menor que el que se observa en Argentina, donde representó 6,2 y 5,7 puntos del PIB en los años 2001 y 2002, respectivamente. También es menor que el que se observa en Estados Unidos, donde el gasto público social destinado a infancia asciende a 5,4 puntos del producto”.

Una forma de evaluar la importancia relativa que tiene en nuestro país el gasto público social destinado a infancia es empleando un índice de focalización. Las estimaciones realizadas por Grau en la misma publicación dan cuenta de un gasto público social claramente proadulto, con un índice de focalización para el período 1999-2002 igual a 65,6. Esto es consecuencia directa del hecho de que la seguridad social representa cerca del 60% del gasto público social.

Luis Hierro López subraya: “Y además, debo recordar que el Uruguay estableció en la propia Constitución de la República un mecanismo de distribución del gasto a favor de la tercera edad, lo cual creo que es muy sintomático de hacia dónde el Uruguay piensa que hay que gastar”.

“El monto del gasto público social destinado a la infancia no ha contribuido a revertir el desbalance generacional existente, sino, por el contrario a acentuarlo”, afirma Cecilia Zaffaroni

El destino del gasto social asociado al desbalance generacional y a las diferentes cuotas de poder parece explicar, para varios de los entrevistados, gran parte de la postergación de la infancia. También algunos de ellos hablan de las dificultades de Uruguay para adaptar las leyes a la Convención sobre los Derechos del Niño como un síntoma de los obstáculos para

priorizar las cuestiones relacionadas con la infancia. La Convención se ratificó rápidamente; el problema se presentó después, al adaptar la ley nacional

La reforma y la aprobación de un nuevo Código se marcan como un punto de inflexión. Sin embargo, esta reforma no parece estar del todo acorde con la Convención.

“Se dio un paso muy importante con la aprobación del Código de la Niñez y la adolescencia, que se encuentra vigente hace ya más de un año. Es interesante destacar que el Código recoge, en especial en sus primeros artículos, los principios fundamentales de la Convención, y que desarrolla un articulado donde aparece claramente destacado un enfoque garantista. Sin embargo, el proceso de adecuación legal aún no se ha concluido, ya que el propio Código recoge varias soluciones fundadas en el viejo modelo tutelar”, señala Juan Faroppa.

Conjuntamente Víctor Giorgi, Juan Faroppa y Javier Miranda refieren a las dificultades del Uruguay para la aplicación de la Convención. Las ideas fuerza de la Convención parecen haber impregnado los discursos, pero no transformaron realmente las prácticas de las instituciones relacionadas con la infancia.

“Por otra parte, no se ha avanzado en los procesos de reformas institucionales, lo que hace que la estructura del Estado con responsabilidad en materia de niñez y adolescencia no sea un instrumento hábil para que nuestro país cumpla adecuadamente con sus compromisos internacionales”, afirma Faroppa.

[...] en realidad, no se ha hecho nada en cuanto a la adecuación a nivel de Códigos,

¿no?, y por tanto a los procedimientos de la Convención; o sea, las referencias a la Convención son más discursivas que las prácticas institucionales [...]”, dice Giorgi

Existe otro fuerte obstáculo, señalado especialmente por Giorgi y Faroppa, a la incorporación de la Convención a las leyes y las prácticas institucionales: la creciente sensación de inseguridad y la asociación del delito con los adolescentes pobres. La asociación entre los adolescentes y la peligrosidad ha dificultado que las instituciones adopten prácticas garantistas. En palabras de Giorgi: “Hubo una corriente de opinión a favor de la represión, del control social, donde la adolescencia pobre aparece muy identificada con la delincuencia infractora, y eso también es un elemento en contra”.

En el mismo sentido, para Faroppa: “Más allá de la nueva realidad política en el gobierno, la sociedad es sumamente conservadora en materia de reconocimiento de derechos. Esto permite que discursos de corte restrictivo o antiguarantista tengan una buena base de aceptación social. Como prueba de ello, el discurso sobre la ‘inseguridad ciudadana’ se asocia con la nueva legislación sobre personas menores de 18 años”.

Los medios de comunicación son un actor identificado como clave en este sentido. Para Miranda: “A nivel de medios de comunicación el problema es la criminalización de la infancia, básicamente por la crónica roja. Yo creo que hay que hacer una fuerte apuesta en el manejo de los medios de comunicación”.

En ese sentido, para Giorgi: “Hay que

trabajar con la prensa para poder emitir imágenes más complejas, que permitan un análisis más crítico de la situación, que permitan la comprensión de distintas facetas de los fenómenos y no lecturas simplistas donde el lugar del joven o del niño es siempre la franja equivocada”.

Mieres refiere también a la estigmatización de los adolescentes y jóvenes y específicamente señala la escasez de políticas para esta franja: “El tema de los jóvenes es un tema gravísimo, tan grave como el de la niñez, y cada día uno ve menos políticas de juventud. No hay una política de juventud y de adolescencia. En realidad, lo único visible desde el Estado tiene que ver con la estigmatización, ya que se identifica a los jóvenes con la transgresión, con la delincuencia y con la drogadicción”.

El Instituto Nacional del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU) reviste para Giorgi y Hierro López un papel central con vistas a lograr cambios. La modernización del INAU aparece como imprescindible a la hora de pensar en políticas sociales de infancia y adolescencia. Hierro López sostiene que es necesaria una reforma “muy a fondo” del INAU. “Hay un tema meramente institucional y burocrático que es la reforma muy a fondo de las estructuras y de la capacidad profesional del INAME”. En la misma dirección, Giorgi ha señalado una serie de objetivos en los que el INAU debe trabajar: la descentralización, el cambio del modelo de atención de los infractores y la formación de recursos humanos.

Varios de los entrevistados mencionan como experiencias positivas algunas de las políticas destinadas a la infancia que

el país ha venido implementando. Entre ellas las que más destacan son las asignaciones familiares, el Programa Centros de Atención a la Infancia y la Familia (Plan CAIF) y las escuelas de tiempo completo. Sin embargo, Zaffaroni advierte que “estos esfuerzos no se inscribieron en una estrategia integral y no estuvieron suficientemente articulados con otros, por lo que no se logró una optimización de los recursos invertidos”.

Por esta razón, Zaffaroni considera necesario “Generar políticas sociales integrales y articuladas que logren responder no sólo a la problemática de la pobreza sino también a la de la *desafiliación*”. En el mismo sentido, para Mieres, “hay que llevar adelante un programa mucho más integral que llegue a las familias y sea a escala local, cosa que, salvo por la excepción del Plan CAIF, no se ha hecho”.

La familia, desde diferentes ópticas, aparece con fuerza en los discursos de algunos de los entrevistados como actor central para pensar en los niños y adolescentes. Para Vigorito, cuando se mira la situación de los niños, esta “no debe verse descolgada del contexto de los hogares en donde están”. El niño no es un individuo aislado al que hay que atender individualmente olvidando que es parte de un contexto mucho más complejo y más amplio. Por eso, para Zaffaroni: “Es necesario trabajar en múltiples frentes, con los niños, sí, pero fundamentalmente con las familias, para ayudarlas a brindarles el sustento y el soporte necesario para su desarrollo integral”.

A modo de síntesis podríamos decir que, si bien se han realizado esfuerzos importantes, parece claro que Uruguay no

ha cumplido los compromisos asumidos al ratificar la Convención. El síntoma que aparece como más claro es la elevada y creciente incidencia de la pobreza entre los niños. Para varios de los entrevistados existe un desbalance generacional en la definición de prioridades. En ese sentido se menciona la diferencia en la asignación del gasto entre los niños y la tercera edad.

La aplicación de las normas de la Convención a las prácticas institucionales no se ha completado. En esa línea parecen estar pesando también factores de orden cultural que identifican a los adolescentes como conflictivos y a los niños como sujetos pasivos. Se destacan algunas políticas que el Uruguay ha venido

implementando, pero se señala la fragmentación y la falta de coordinación.

Para adelante se mencionan como estrategias: la reforma del INAU y la formación de los operadores, el trabajo con los medios de comunicación, la implementación de políticas integrales, las políticas con base territorial, el trabajo con las familias, la priorización de los niños más pequeños y la creación de políticas para los adolescentes y jóvenes.

Por último, es interesante notar que muchas de las preocupaciones y recomendaciones de los entrevistados están de alguna manera contenidas en las "Observaciones finales" que el Comité de los Derechos del Niño realizara al informe que Uruguay presentará en octubre de 1996.

Extracto de las “Observaciones finales” del Comité de los Derechos del Niño. Uruguay, 30 de octubre de 1996²

C. Principales temas de preocupación

6. Al Comité le preocupa la insuficiencia de las medidas adoptadas para armonizar la legislación interna con los principios y las disposiciones de la Convención, pese a que se considera que los tratados internacionales ratificados por el Uruguay tienen categoría similar a la de la legislación ordinaria. Al Comité le preocupa asimismo que no se haya promulgado ninguna nueva medida legislativa relativa a los aspectos a que se refiere la Convención, comprendidas leyes sobre la adopción internacional, la prohibición de la trata de niños y la prohibición de la tortura. También le preocupa al Comité que aún no se haya revisado ni modificado el Código del Menor, promulgado en 1934, que contiene varias disposiciones contrarias a la Convención. El Comité lamenta además que sigan en vigor diversas disposiciones jurídicas contrarias a la Convención, comprendidas algunas relativas a la administración de la justicia de menores, la edad mínima de acceso al empleo y la edad mínima para poder contraer matrimonio.

7. El Comité, al tiempo que reconoce los esfuerzos desplegados por las autoridades en lo que se refiere al acopio de datos, está preocupado por la insuficiencia de las medidas adoptadas para recoger datos desglosados sobre la situación de todos los menores, en particular los pertenecientes a los grupos más desfavorecidos, comprendidos los niños negros, los incapacitados, los niños de la calle, los internados —aun los que se hallan en instituciones penitenciarias—, los que son objeto de malos tratos o los niños de grupos económicamente desfavorecidos, lo cual constituye un obstáculo capital a la ejecución plena y efectiva de las disposiciones de la Convención.

8. Al Comité también le preocupan las insuficientes medidas adoptadas para asegurar una coordinación eficaz entre los distintos organismos oficiales competentes en los terrenos que la Convención contempla, así como entre las autoridades centrales y locales.

9. El Comité expresa su preocupación ante la insuficiencia de la asignación presupuestaria para gastos sociales, en particular en favor de los niños pertenecientes a los grupos más desfavorecidos de la población. El Comité toma nota también con preocupación de la tendencia a la perpetuación de la pobreza entre los grupos de niños marginados, pues casi el 40% de los niños menores de 5 años de edad viven en el 20% de los hogares más pobres y el 4% de los niños de este grupo de edad padece grave malnutrición, al tiempo que persisten discrepancias sociales y económicas en lo tocante al acceso a la educación y los servicios de sanidad.

10. Al Comité le preocupa la insuficiencia de las medidas adoptadas para plasmar en la legislación y en la práctica los principios generales de la Convención, esto es, la no discriminación, el interés supremo de los menores y el respeto de su opinión.

11. A este respecto, al Comité le preocupa especialmente la persistencia de la discriminación contra los niños nacidos fuera del matrimonio, incluso respecto al disfrute

² CRC/C/15/Add.62. (Concluding Observations/Comments).

de sus derechos civiles. Observa que el procedimiento para la determinación de sus apellidos sienta las bases de su posible estigmatización y la imposibilidad de poder conocer su origen y que, asimismo, los niños nacidos de madre o padre menor de edad no pueden ser reconocidos por ese progenitor.

12. Al Comité le preocupa el elevado índice de embarazos tempranos, que tiene consecuencias negativas en la salud de las madres y los niños y en el disfrute por parte de la madre de su derecho a la educación, al dificultar la asistencia a la escuela de las muchachas embarazadas y dar lugar a un número elevado de abandonos de los estudios.

13. Al Comité le preocupa profundamente la existencia cada vez más acusada de malos tratos y violencia en el seno de la familia y la insuficiencia de las medidas adoptadas para evitar y combatir esos malos tratos y violencia y para rehabilitar a los niños víctimas de ellos.

14. El Comité expresa su preocupación por que en el país prevalezca la doctrina de la existencia de “niños en situación irregular”, que sienta las bases de su posible estigmatización y frecuente internamiento y privación de libertad de niños basándose en su situación económica y social desfavorable. El Comité lamenta que no se haya prestado suficiente atención, ni en la legislación ni en la práctica, a la aplicación de las disposiciones y principios de la Convención en materia de administración de justicia de menores. Al respecto, al Comité le preocupan las insuficientes medidas adoptadas para velar por que, entre otras cosas, la privación de libertad sea sólo una medida de último recurso; se trate a los niños privados de libertad con humanidad y de forma que tenga en cuenta las necesidades de las personas de su edad y, conforme a lo dispuesto en el artículo 40 de la Convención, se asegure su derecho a mantener contacto con las familias y a un procesamiento justo. Además, al Comité le preocupa el número elevado de niños internados y las insuficientes medidas adoptadas para asegurar alternativas eficaces al internamiento y para promover su reinserción social.

15. El Comité observa con preocupación que en el Uruguay sigue habiendo un problema de trabajo infantil y que las medidas adoptadas para evitarlo son insuficientes. El Comité observa asimismo con preocupación que la edad mínima de empleo según la legislación uruguaya es inferior a la edad mínima que contemplan las convenciones internacionales aplicables, aunque el Uruguay ha ratificado el Convenio N° 138 de la OIT.

16. El Comité observa con preocupación la insuficiencia de las medidas adoptadas para que las disposiciones y los principios de la Convención sean dados a conocer ampliamente a adultos y menores por igual, conforme a lo que dice el artículo 42 de la Convención. Además, no se ha prestado bastante atención a la formación de los profesionales que trabajan con niños y para éstos — profesores, agentes de salud, asistentes sociales, abogados, funcionarios de policía, jefes de policía, personal de instituciones en que se hallan internados niños y funcionarios de las administraciones central y local —, a fin de modificar las actitudes actualmente reinantes.

D. Sugerencias y recomendaciones

17. El Comité recomienda que, en el contexto de la reforma de la legislación que se

está llevando a cabo en el Uruguay a propósito de los derechos del niño, se haga que la legislación interna sea plenamente compatible con las disposiciones y los principios de la Convención, comprendidos la no discriminación, el interés supremo del menor, la participación del niño y el respeto de sus opiniones. Esa reforma debería atender, concretamente, las preocupaciones formuladas por el Comité en el curso de su diálogo con el Estado Parte, en particular en los aspectos en los que la legislación nacional no condice con la Convención.

18. El Comité recomienda que se tomen más medidas para acopiar datos cuantitativos y cualitativos sistemáticos, desglosados, entre otra cosas, por edades, sexos, razas, origen rural/urbano y social, a propósito de todos los aspectos a que se refiere la Convención y en relación con todos los grupos de niños, en particular los más desfavorecidos. A este respecto, sugiere que se acrezca la cooperación con el UNICEF a fin de evaluar y valorar los progresos alcanzados, determinar los problemas y fijar prioridades a las actividades que en el futuro se lleven a cabo.

19. El Comité sugiere que se tomen medidas para asegurar una coordinación eficaz entre las instituciones que en la actualidad protegen y promueven los derechos del niño en los planos central y local, y que el Gobierno estudie más a fondo la posible creación de un órgano independiente de supervisión (similar al Defensor del Pueblo) de la situación de los derechos del niño.

20. El Comité recomienda que el Estado Parte, habida cuenta de los artículos 2, 3 y 4 de la Convención, adopte todas las medidas adecuadas, con los recursos de que disponga, para que se atribuya una asignación presupuestaria suficiente a los servicios de menores, en particular los relativos a educación y sanidad, y se preste especial atención a la protección de los niños pertenecientes a grupos vulnerables y marginados. A este propósito, el Comité sugiere que se evalúe de forma permanente las "repercusiones en los menores" de esas decisiones.

21. El Comité sugiere que el Estado Parte adopte medidas para facilitar asistencia adecuada a las familias en lo que hace a desempeñar sus responsabilidades en la crianza de los hijos, con miras a, entre otras cosas, evitar la violencia y los malos tratos en la familia, el abandono y el internamiento de los menores y promover investigaciones sobre estas cuestiones.

22. En cuanto al elevado índice de embarazos tempranos que hay en el Uruguay, el Comité recomienda que se adopten medidas para impartir educación familiar y prestar servicios adecuados a los jóvenes en la escuela y en los programas de salud que se llevan a cabo en el país.

23. El Comité sugiere además 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. En los casos en que sea necesario internar a un menor, se deberá analizar periódicamente el tratamiento impartido al menor y todas las demás circunstancias atinentes a su internamiento.

24. El Comité recomienda que se establezca un sistema de administración de justicia de menores en el marco de los principios y disposiciones de la Convención, en particular sus artículos 37, 39 y 40, y otras normas de las Naciones Unidas en ese terreno, como las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores (las Reglas de Beijing), las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (las Directrices de Riad) y las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad. A este respecto, el Comité recomienda que el Estado Parte estudie la conveniencia de solicitar asistencia internacional para ello del Alto Comisionado y el Centro de Derechos Humanos y de la División de Prevención del Delito y Justicia Penal de las Naciones Unidas.

25. El Comité recomienda que se adopten medidas legislativas y preventivas para resolver el problema del trabajo infantil y, en particular, que se aumente la edad mínima legal para poder trabajar, de conformidad con la Convención y con el Convenio N° 138 de la OIT, y que se dé a conocer la importancia de la educación y la formación profesional para que los menores tengan los conocimientos teóricos y prácticos necesarios. El Comité sugiere que el Gobierno del Uruguay estudie la posibilidad de solicitar más asistencia técnica de la OIT sobre estas cuestiones.

26. Habida cuenta del artículo 42 de la Convención, el Comité recomienda que se lleven a cabo programas de formación sobre los derechos del niño destinados a profesionales que trabajen con niños o con éstos: profesores, trabajadores de sanidad, asistentes sociales, abogados, funcionarios de policía, jefes de policía, personal de instituciones en que haya niños internados y funcionarios de las administraciones central y local. Además, habría que adoptar medidas para que los derechos de los niños figurasen en los planes de estudio de todos los niveles de la enseñanza. El Comité cree que las campañas de información sobre los derechos del niño contribuirán a asegurar la visibilidad de los menores en la sociedad uruguaya y a modificar las actitudes negativas hacia ellos. Esas campañas deberían tener por finalidad erradicar las actitudes discriminatorias contra los menores —en particular los pertenecientes a grupos vulnerables y marginados— y fomentar el respeto de sus derechos fundamentales. A este respecto, el Comité subraya la importancia de los principios generales de la Convención, esto es, el interés supremo del niño, la participación del niño y el respeto de sus opiniones, el respeto del principio de no discriminación y el derecho a la vida, a la supervivencia y el desarrollo en la medida de lo posible, que deberían guiar e inspirar todos los programas de formación e información en este terreno.

27. El Comité recomienda que, conforme a lo que dice el párrafo 6 del artículo 44 de la Convención, el Estado Parte dé plena publicidad a su informe, a las actas resumidas del debate y a las observaciones finales del Comité y que estudie la posibilidad de organizar un debate parlamentario sobre la aplicación de la Convención.

II. POBREZA INFANTIL EN URUGUAY DURANTE LOS ÚLTIMOS 15 AÑOS

UNICEF, en el *Estado mundial de la infancia 2005*,³ retoma el concepto de pobreza manejado por las Naciones Unidas. La pobreza es algo más que una privación material. Aunque la pobreza significa la privación de bienes y servicios básicos, también incluye privaciones de otros derechos humanos fundamentales como el descanso, la recreación y la protección contra la violencia. Los niños y las niñas experimentan la pobreza como un entorno que perjudica su desarrollo mental, físico y emocional. La forma en que los niños, niñas y adolescentes viven la pobreza es diferente de la de los adultos, porque tiene otras dimensiones. UNICEF ha argumentado desde hace mucho tiempo que los niños y las niñas son quienes se llevan la peor parte. La pobreza en la primera infancia puede llegar a ser un obstáculo para toda la vida.

Aunque la pobreza medida por el método del ingreso no puede dar cuenta de la complejidad del fenómeno, es la herramienta con la cual contamos para aproximarnos a la magnitud del problema. En ese sentido, no debemos olvidar que, cuando hablamos de familias y niños por debajo de la línea de pobreza o indigencia, estamos refiriendo a distintas situaciones complejas que no se agotan en la falta de ingresos.

Por la centralidad que adquieren para el bienestar y el desarrollo de las familias, por las consecuencias que tienen sobre el desarrollo actual y futuro de los niños y por las caracterís-

La medición de la pobreza y la indigencia por el método del ingreso

Una de las metodologías más empleadas para aproximarse al complejo fenómeno de la pobreza (aunque, por cierto, no la única) es el llamado *método del ingreso*.

Estimar la *incidencia o porcentaje de la pobreza* por el método del ingreso consiste en comparar el ingreso per cápita de los hogares con respecto a umbrales o *líneas* que representan:

- el costo de una canasta básica de alimentos (CBA) que se consideran básicos para la correcta nutrición de una persona en un mes (línea de indigencia o pobreza extrema) y
- el costo en alimentación y otros bienes y servicios no alimentarios (canasta básica total [CBT]), que en el caso del INE considera a su vez la cantidad de miembros del hogar y la presencia de niños o adolescentes (línea de pobreza). Esos bienes y servicios no alimentarios incluyen, entre otros, la vestimenta, la vivienda, la salud, el transporte y la educación.

Por la metodología aplicada para estimar la incidencia de la pobreza, se considera que un hogar es pobre si su ingreso es insuficiente para cubrir las necesidades de sus integrantes en cuanto a los bienes y servicios indicados por la línea de pobreza. La característica de un hogar pobre transmite su calidad de tal a todos sus miembros. Además, el grupo de hogares pobres contiene a aquellos clasificados como indigentes.

Por la metodología aplicada para estimar la incidencia de la pobreza extrema, se considera que un hogar es indigente si su ingreso es insuficiente para cubrir las necesidades de sus integrantes en cuanto a los bienes alimenticios considerados básicos. La característica de un hogar indigente transmite su calidad de tal a todos sus miembros.

ticas estructurales que han asumido, las situaciones de pobreza e indigencia presentan una relevancia primordial en el momento de realizar balances sobre la situación de la infancia y de todo el país. Este capítulo presenta una mirada sobre la pobreza en el país en los últimos 15 años, que profundiza en particular en la situación de los niños.

³ *Estado mundial de la infancia 2005. La infancia amenazada*, UNICEF, Nueva York, 2004.

1. LA CONCENTRACIÓN DE LA POBREZA EN LOS NIÑOS Y ADOLESCENTES

La infantilización de la pobreza, fenómeno señalado por diferentes estudios e investigaciones en Uruguay⁴ y reafirmada por el *Observatorio* del año 2004 (UNICEF, 2004), es una de las características más alarmantes de las condiciones de vida de las personas en Uruguay. Alude al proceso de concentración de las situaciones sociales más desfavorables en las generaciones más jóvenes.

Esta concentración de la pobreza en las generaciones más jóvenes obedece a múltiples causas. En su base se encuentra la escasa eficacia que han tenido las políticas sociales en Uruguay en procura de garantizar las necesidades básicas de los niños. Además, es importante enmarcar la situación de los niños uruguayos en el contexto de sus familias: en definitiva, la pobreza infantil es un problema que emerge de situaciones sociales desfavorables

de la familia y de los adultos que la componen. Es decir, no es posible analizar la infantilización de la pobreza separada de las dificultades que enfrentan muchos de los hogares más vulnerables del país. En la base de esta unidad se encuentra el referente básico de las situaciones de pobreza infantil.

Un primer elemento que presentan estas familias pobres es que concentran gran parte de la reproducción biológica y social de la población uruguaya. Los estratos más pobres contribuyen con gran parte de los nacimientos del país.

En segundo lugar, los adultos que integran estos hogares se caracterizan por poseer los menores niveles de instrucción, lo que ha determinado generalmente mayores dificultades para insertarse adecuadamente en el mercado de empleo. Esta característica se hizo más evidente durante la década de los noventa, ante el proceso de apertura económica, cuando se acentuaron las brechas de acceso al empleo y de ingresos entre las personas menos calificadas y las más calificadas. Aun en momentos de auge económico, como a comienzos de la década de los noventa, la inserción en el empleo de la población menos calificada era más dificultosa (Kaztman y otros, 2004).

Como se observa en el siguiente cuadro, la probabilidad de que el niño se encuentre en una familia pobre se asocia

Cuadro 1. Porcentaje de pobreza en niños y adolescentes por desempleo del jefe de hogar, según nivel educativo del jefe de hogar. 2004

| Educación del jefe de hogar* | Desempleo del jefe de hogar | | Total |
|------------------------------|-----------------------------|------|-------|
| | No | Sí | |
| Baja | 71,5 | 89,5 | 72,8 |
| Media | 51,5 | 84,0 | 53,2 |
| Alta | 16,8 | 43,3 | 17,8 |
| Total | 49,2 | 79,4 | 50,9 |

* Se considera con *baja educación* a los jefes de hogar con menos de 7 años de estudio; *educación media*, de 7 a 11 años de estudio, y *Alta*, cuando alcanza o supera los 12 años de estudio.
Fuente: Elaborado por UNICEF con datos de la ECH del INE.

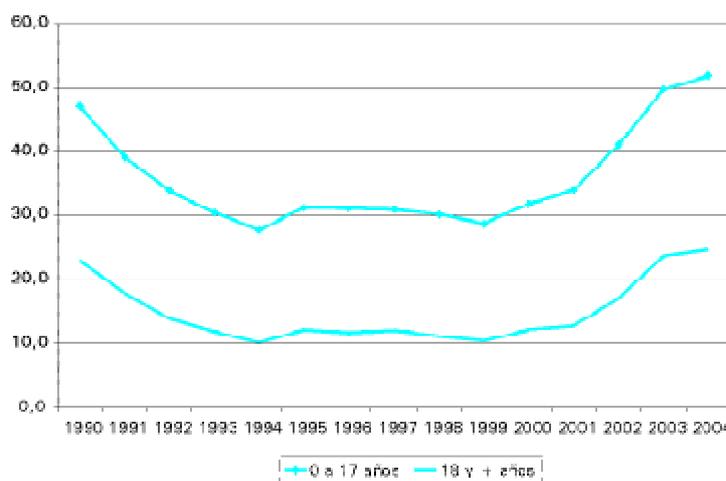
⁴ Terra y Hopenhaym (1986), IPES (2001).

significativamente con el nivel educativo familiar y la inserción en el mercado de trabajo de los adultos del hogar. Los niños que residen en hogares cuyo jefe tiene baja educación y está desempleado (fenómeno altamente correlacionado)⁵ presentan una incidencia de la pobreza del 90%. En la configuración opuesta, entre los niños que viven en hogares cuyo jefe tiene un alto nivel educativo y no está desempleado, las situaciones de pobreza son un fenómeno mucho menos frecuente (16,8% de niños pobres).

De este modo se conforma una tríada que resulta difícil de minimizar con la dinámica existente: sectores de la población con niveles educativos bajos, que contribuyen mayoritariamente con la reproducción biológica de la sociedad y que encuentran limitaciones importantes para generar ingresos familiares dadas las limitaciones de acceso al empleo. Esta tendencia ha permanecido intacta en los últimos años y ha contribuido de manera significativa al proceso de infantilización de la pobreza.

Como muestra el siguiente gráfico, la pobreza infantil y adolescente entre 1990 y 2004 es superior a la del resto de la población y alcanza sus valores máximos al finalizar el período. Durante la serie se distinguen tres subperíodos: la pobreza descende hasta mediados de la década del noventa (en 1994 alcanza su valor mínimo de 27,8%); desde ese año permanece estable hasta 1999, para comenzar un proceso de incremento que se torna muy significativo desde el 2002, lue-

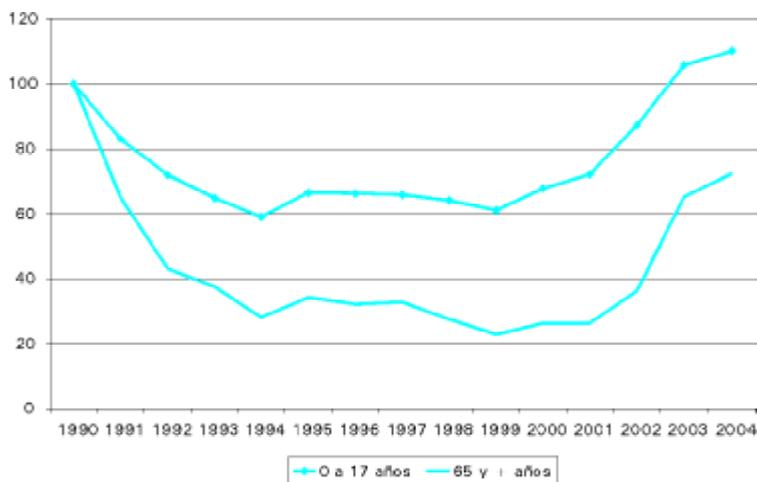
Gráfico 1. Porcentaje de personas pobres por grupo de edades. 1990-2004



go de la crisis económica. El resultado final indica que existe un 51,9% de pobreza infantil y adolescente.

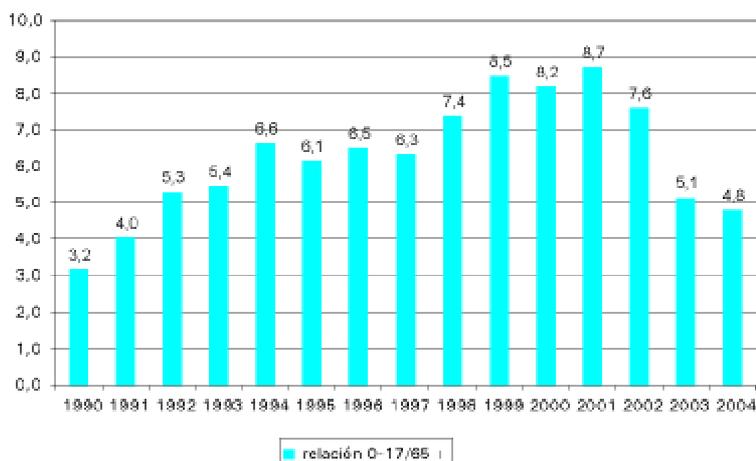
La información también indica que en los momentos de mayor auge económico (1990-1995) el descenso de la po-

Gráfico 2. Evolución de la pobreza por grupo de edades. Base 1990 = 100. 1990-2004



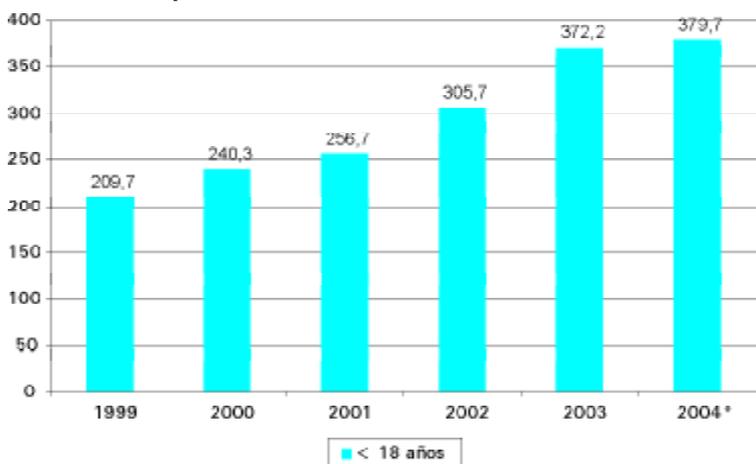
⁵ En el año 2004 se verificaba una tasa de desempleo muy baja para los jefes de hogar con niños, del 5,0%. En aquellos jefes con baja educación la tasa de desempleo prácticamente duplicaba la de los jefes con alta educación (6,4% y 3,7% respectivamente).

Gráfico 3. Relación entre la pobreza infantil y la pobreza de adultos mayores. 1990-2004



breza fue más lento y más rígido para las generaciones jóvenes. En los dos siguientes gráficos se muestra la pobreza con base 1990 = 100 para dos grupos de edad (0 a 17 años, y 65 años y

Gráfico 4. Estimación de la cantidad de niños y adolescentes (0 a 17 años) pobres. En miles. 1999-2004



más), así como la relación de niños y adolescentes pobres por cada adulto mayor pobre. Es posible observar que en los momentos de descenso de la pobreza (coincidentes con el crecimiento económico) los niños presentan los menores ritmos de disminución y paralelamente se produce un aumento de la relación niño/adulto pobre.⁶ En tanto, en los momentos en que la incidencia de la pobreza aumenta (asociada al período de recesión desde 1999 y la crisis del 2002), lo hace para todos los grupos de edad. Este fenómeno, que ha perdurado, hace que la concentración de la pobreza se manifieste especialmente en las generaciones más jóvenes.

Incluso, como señala el trabajo de Bucheli y Furtado,⁷ el impacto de la crisis económica no afectó por igual a todos los grupos de población. Según las autoras, los más vulnerables a la crisis del 2002 fueron las personas de menor edad, las parejas con hijos y los hogares con jefes de menor nivel educativo. Esto significa que las familias con niños y con menor capital educativo han sido más proclives a recibir los efectos adversos de la crisis económica, y que esta situación no hizo más que acrecentar las inequidades ya existentes en la sociedad uruguaya.

La crisis económica del 2002 tornó la situación de pobreza en un fenómeno generalizado que dura hasta nuestros días. A pesar del importante incremento del PBI

⁶ El descenso mayor de la pobreza en los adultos mayores se puede explicar por el cambio en los mecanismos de ajuste de las jubilaciones a partir de la reforma de 1989. Esta significó una revalorización de las jubilaciones respecto a los salarios. Dado que en los hogares con niños predomina la población activa, un estancamiento o reducción de los salarios impacta directamente sobre estas familias y sus integrantes.

⁷ Marisa Bucheli y Magdalena Furtado: *Uruguay 1998-2002: ¿quiénes ganaron y quiénes perdieron en la crisis?*, CEPAL, Montevideo, 2004.

durante los años 2003 y 2004 (2,5 y 12,3% respectivamente), la pobreza siguió aumentando, lo que sugiere que la existencia de mayor riqueza no es condición suficiente para que opere mecánicamente una reducción de la pobreza.

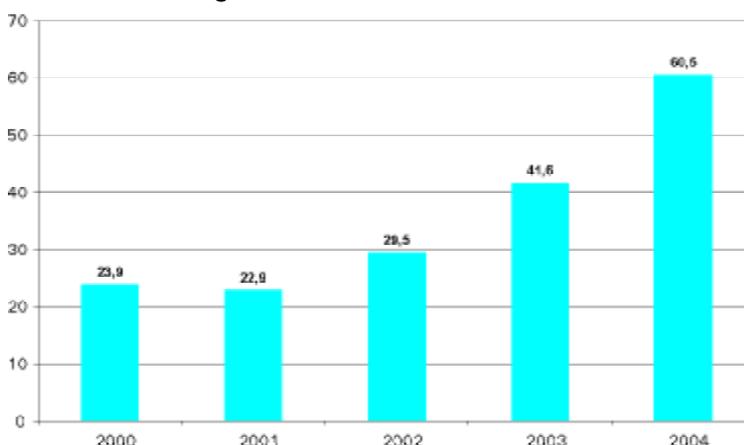
Como resultado de la situación social observada en los últimos años, el número de niños y adolescentes pobres en el país casi se ha duplicado. En 1999 se estimaban unos 210 mil niños y adolescentes pobres, que para el año 2004 habían aumentado a 380 mil (INE, 2005).

Otra muestra muy evidente del deterioro generalizado en la situación social del país es el incremento significativo de los niños que viven en hogares que no logran satisfacer sus necesidades alimenticias (línea de indigencia). Incluso este indicador es el que en términos relativos más ha aumentado en los últimos años. El número de niños indigentes pasó de 24 mil en el año 2000 a 60 mil en el 2004. Los menores de 18 años, que representan el 27,2% de la población total, son el 55,9% de los indigentes.

Realizada la descripción de la evolución de la pobreza y la indigencia en los últimos años, conviene detenerse en el 2004 para analizar cómo contribuyen en la actualidad los diferentes grupos de la población a la pobreza total. El siguiente gráfico muestra cuánto contribuye cada grupo clasificado por edad, sexo y relación de parentesco.

El sector izquierdo del gráfico contiene al 100% de la población pobre y cada barra horizontal muestra el porcentaje con que cada grupo contribuye a este total. Lo mismo ocurre con el

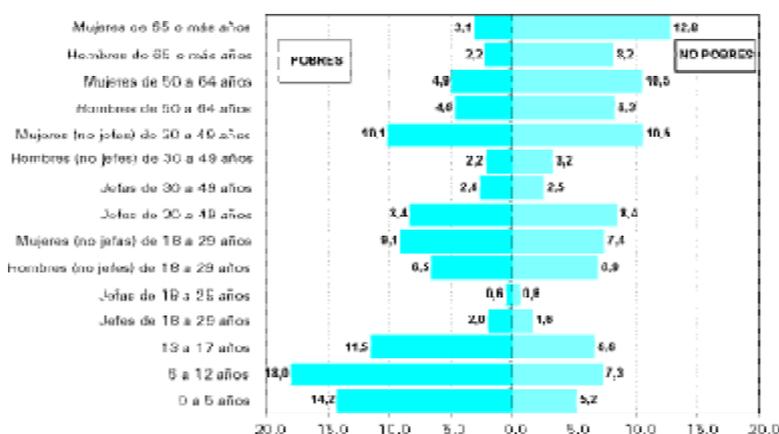
Gráfico 5. Estimación de la cantidad de niños y adolescentes (0 a 17 años) indigentes. En miles. 2000-2004



sector derecho del gráfico, pero en este caso se trata del 100% de población *no pobre*.

La infancia y la adolescencia (menores de 18 años) contribuyen con el 43,6% del total de pobres del país (14,2%, 18,0% y 11,5%), aunque como grupo de edad representan únicamente el 27,2% de la población. La

Gráfico 6. Contribución al total de la población que vive en hogares pobres y no pobres, según edad, sexo y jefatura de hogar. Porcentajes calculados sobre el total de población pobre y no pobre. 2004



situación inversa se observa en el extremo opuesto del ciclo de vida: los mayores de 50 años contribuyen con el 14,9% al total de pobres, pero representan el 31,7% de la población.

Las barras horizontales del gráfico muestran en forma sintética la fuerte asimetría en los dos extremos del ciclo de vida. En las edades menores y en las mayores, la asimetría —y el sentido inverso de ésta— es el rasgo distintivo.

En tanto, otra característica relevante de la pobreza en Uruguay —la que se observa en las barras horizontales no analizadas hasta ahora— es que no existe mayor probabilidad de ser pobre en la población femenina que en la masculina, aun cuando se controla por sexo y relación de parentesco. En otras palabras, entre los 18 y los 49 años, tanto para hombres como para mujeres,

para jefes de hogar o no, la contribución al total de pobres es similar a la observada entre los no pobres. En términos gráficos, esto se evidencia en la simetría de las barras horizontales entre pobres y no pobres.

Esta sección ha permitido mostrar cómo la incidencia de la pobreza y la indigencia se concentra en las generaciones más jóvenes, y que ésta, lejos de disminuir, ha alcanzado niveles extremadamente altos. La década de los noventa y la actual dejan como legado un incremento muy notorio de la pobreza infantil.

Ahora bien, esta transformación en las condiciones sociales de la población ha operado conjuntamente con otro fenómeno: la concentración geográfica de la pobreza. En el punto que sigue se realizará una descripción de los niveles de pobreza infantil por áreas geográficas.

2. LA CONCENTRACIÓN GEOGRÁFICA DE LA POBREZA

Una de las características principales del fenómeno de la pobreza es su concentración geográfica. En esta sección se presenta, en primer lugar, información geográfica de la pobreza infantil y adolescente por departamentos y por barrios de Montevideo y, en segundo lugar, algunas características principales de los asentamientos irregulares.

El proceso de aumento de la pobreza fue acompañado constantemente por la concentración de las situaciones sociales más desfavorables en diferentes áreas del país. Probablemente la materialización más evidente de estas

transformaciones se encuentre en el constante y explosivo aumento de los asentamientos irregulares. Aun reconociendo la heterogeneidad de estos asentamientos, es indudable que en ellos se aglutinan las situaciones sociales más preocupantes. En primer lugar, porque esta concentración en el espacio urbano implica la existencia de importantes contingentes de población carentes de gran parte de los servicios sociales básicos. En segundo lugar, porque constituye un círculo vicioso que retroalimenta y reproduce la pobreza. En tercer lugar, porque reduce la interacción social entre los diferentes

grupos sociales, torna más débiles los lazos entre ellos y amplifica las distancias sociales. Lo cierto es que estos procesos de concentración geográfica de la pobreza se han transformado paulatinamente en segregación residencial: es decir, zonas geográficas cada vez más homogéneas y más distanciadas entre ellas, no solamente en el espacio físico, sino también socialmente.

Pobreza infantil por departamentos

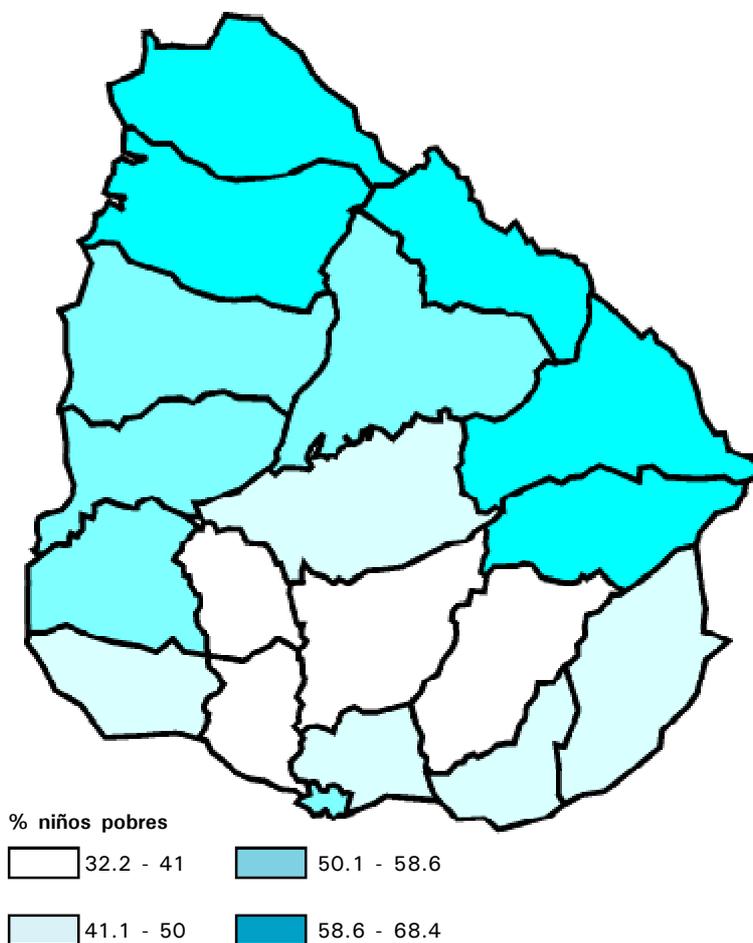
Para describir los procesos de concentración espacial de la pobreza se comenzará por el nivel más genérico, que consiste en mostrar la incidencia de la pobreza infantil y adolescente por departamentos. Si bien este nivel de agregación geográfica impide desentrañar cabalmente estos procesos, permite establecer cuáles son las regiones y departamentos del país donde la pobreza alcanza los mayores niveles.⁸

La región del país donde se registran los valores más altos de pobreza infantil está ubicada al norte y noreste. Esta región está conformada por los departamentos de Artigas, Salto, Treinta y Tres, Rivera y Cerro Largo. En éstos, la incidencia de la pobreza en niños y adolescentes que residen en localidades de 5000 o más habitantes es del 60% o más. El departamento con mayor índice de pobreza, tan-

to infantil como general, es Artigas (68% y 48% respectivamente).

Los que le siguen en los guarismos de pobreza están ubicados en el litoral (Paysandú, Río Negro y Soriano), más los departamentos de Tacuarembó y Montevi-

Mapa 1. Porcentaje de niños y adolescentes (0 a 17 años) pobres según departamento. 2004



⁸ Es necesario realizar algunas advertencias antes de mostrar los resultados: en primer lugar, dado que la fuente de información es la Encuesta Continua de Hogares del INE y esta representa a las localidades de 5000 o más habitantes. Cuando se "pinta" por pobreza al departamento en su totalidad, se debería precisar que la información no es representativa del total del departamento, sino de las localidades que cubre la ECH. En segundo lugar, al realizar aperturas geográficas con una encuesta por muestreo, lo que lógicamente sucede es que aumenta el margen de error de la estimación, dado que se trabaja con un número inferior de casos.

deo. Este último, por su gran heterogeneidad, se analizará en las próximas páginas. La incidencia de la pobreza en esta región se encuentra entre el 50% y el 59%.

La tercera región que el mapa distingue es el este del país, conformada por Canelones, Maldonado y Rocha, a los que se suman Colonia y Durazno. La pobreza en esta región se encuentra entre el 41% y el 50%.

Por último, la región con menor incidencia de la pobreza en niños y adolescentes es la del centro (al sur del río Negro), a la que se suma el departamento de San José. El rango en esta zona va del 32% al 41%.

Esta breve caracterización por regiones permite distinguir la disparidad entre departamentos. En algunos de ellos, como al norte y noreste, más de 3 de cada 5 menores de 18 años son pobres. Aun con esta disparidad, debe destacarse que, en las regiones con menor incidencia de la pobreza, la mejor situación indica que por lo menos una tercera parte de los niños y adolescentes que residen en las localidades de 5000 o más habitantes viven en hogares por debajo de la línea de pobreza.

Pobreza en Montevideo según barrios

En el 2004, la ciudad de Montevideo muestra una incidencia de la pobreza general de 31,7% y de indigencia del 4,7%. Entre los menores de 18 años el indicador

asciende al 52,9%, levemente superior al observado para todo el país (51,9%).

La capital presenta la mayor disparidad social entre barrios. Ésta se manifiesta en la localización diferencial en el territorio de los distintos grupos sociales. Históricamente, Montevideo exhibía un alto grado de integración social, que paulatinamente, en especial desde la década de los ochenta, fue dando paso a una polarización de los estratos sociales (Lombardi, 1985; Kaztman, 2004; IMM, 2004).

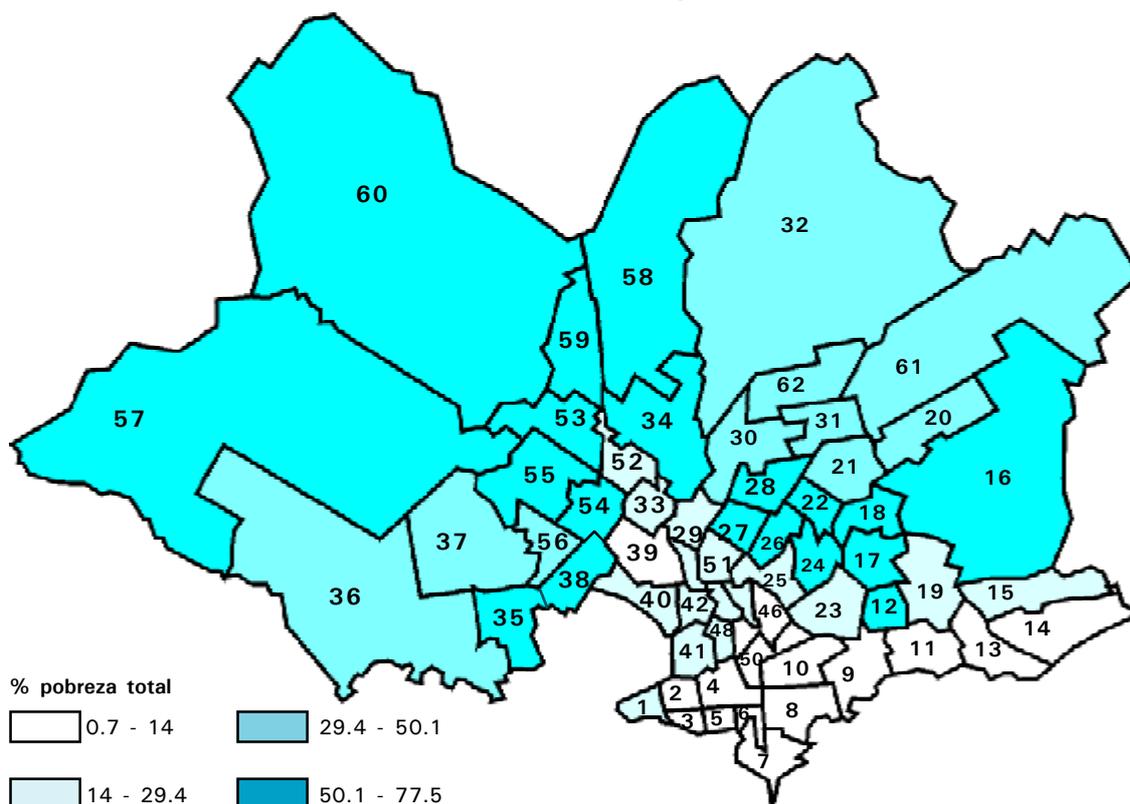
El mapa que se presenta a continuación pretende dar cuenta de la concentración en el espacio geográfico de las situaciones sociales más desfavorables. Muestra el porcentaje de pobreza general entre los diferentes barrios de Montevideo⁹ y evidencia el contraste entre zonas geográficas.

A grandes rasgos se distinguen dos áreas: una de alta pobreza, ubicada en la periferia y que encuentra en la región oeste y noreste la mayor incidencia. Está conformada por 10 barrios donde la pobreza supera el 50%.¹⁰ La otra se ubica en las regiones costera al sur y sureste de la capital, que se destaca por la baja incidencia de la pobreza (inferior al 14%). La información que se presenta para estos dos años vuelve a poner de manifiesto, como lo hicieron otros estudios (por ejemplo, el Observatorio Montevideo de Inclusión Social de la IMM), la alta asociación entre la ocupación del espacio urbano, la localización de las familias y la pobreza.

⁹ Se decidió trabajar con dos años agregados (2003 y 2004) de la Encuesta de Hogares y con indicador de pobreza en general en vez de pobreza infantil, para garantizar un suficiente número de casos.

¹⁰ Los 10 barrios son: Casabó - Pajas Blancas, La Paloma - Tomkinson, Tres Ombúes - Victoria, Manga - Toledo Chico, Casavalle, Manga, Piedras Blancas, Jardines del Hipódromo, Villa García - Manga Rural y Punta de Rieles - Bella Italia.

Mapa 2. Montevideo: Porcentaje de personas pobres según barrios (2003-2004)



Número y nombre del barrio [referencias del mapa 2]

1 Ciudad Vieja - 2 Centro - 3 Barrio Sur - 4 Cordón - 5 Palermo - 6 Parque Rodó - 7 Punta Carretas - 8 Pocitos - 9 Buceo - 10 Parque Batlle-Villa Dolores - 11 Malvín - 12 Malvín Norte - 13 Punta Gorda - 14 Carrasco - 15 Carrasco Norte - 16 Bañados de Carrasco - 17 Maroñas - Parque Guaraní - 18 Flor de Maroñas - 19 Las Canteras - 20 Punta Rieles - Bella Italia - 21 Jardines del Hipódromo - 22 Itzaingó - 23 Unión - 24 Villa Española - 25 Mercado Modelo - Bolívar - 26 Castro - Castellanos - 27 Cerrito - 28 Las Acacias - 29 Aires Puros - 30 Casavalle - 31 Piedras Blancas - 32 Manga - Toledo Chico - 33 Paso de las Duranas - 34 Peñarol - Lavalleja - 35 Cerro - 36 Casabó - Pajas Blancas - 37 La Paloma - Tomkinson - 38 La Teja - 39 Prado - Nueva Savona - 40 Capurro - Bella Vista - 41 Aguada - 42 Reducto - 43 Atahualpa - 44 Jacinto Vera - 45 La Figurita - 46 Larrañaga - 47 La Blanqueada - 48 Villa Muñoz - Retiro - 49 La Comercial - 50 Tres Cruces - 51 Brazo Oriental - 52 Sayago - 53 Conciliación - 54 Belvedere - 55 Nuevo París - 56 Tres Ombúes - Victoria - 57 Paso de la Arena - 58 Colón sureste - Abayubá - 59 Colón centro-noroeste - 60 Lezica - Melilla - 61 Villa García - Manga rural - 62 Manga

Un reflejo de esta situación también se encuentra en el siguiente cuadro, que muestra la incidencia y la contribución de la pobreza y la indigencia infantil de los diferentes barrios de Montevideo. Éstos fueron clasificados en cuatro categorías de igual cantidad de unidades en función de la pobreza infantil que presentan (cuartiles de barrios).

El cuadro permite apreciar las diferencias sociales en Montevideo, dado que, por una parte, en los 15 barrios con menor pobreza, ésta es en promedio del 13% y la indigencia no alcanza al 1%. En el otro extremo, en los 16 barrios con mayor pobreza, los indicadores son 77% y 17% respectivamente. Como es lógico, el elemento a resaltar no es la existencia

Cuadro 2. Porcentaje de pobreza e indigencia infantil y contribución al total de la pobreza y la indigencia infantil según barrios ordenados en cuartiles por el porcentaje de pobreza infantil. 2003-2004

| Cuartiles de barrios | Cantidad de barrios | % de | | % contribución al total de la | |
|--|---------------------|---------|------------|-------------------------------|------------|
| | | pobreza | indigencia | pobreza | indigencia |
| Total | 62 | 51,4 | 9,1 | 100,0 | 100,0 |
| Cuartil 1 (barrios con menor pobreza) | 15 | 13,2 | 0,6 | 5,4 | 1,4 |
| Cuartil 2 | 16 | 34,4 | 4,2 | 11,7 | 8,0 |
| Cuartil 3 | 15 | 57,1 | 8,0 | 25,2 | 19,9 |
| Cuartil 4 (barrios con mayor pobreza) | 16 | 76,8 | 16,7 | 57,8 | 70,7 |

de mayor pobreza en los 16 barrios más desfavorecidos socialmente, sino que estas diferencias extremadamente altas suponen una heterogeneidad social muy importante y una concentración geográfica de las situaciones más desfavorables.

A su vez, en las dos últimas columnas de la tabla se muestra cuál es la contribución de los diferentes barrios al total de la pobreza y la indigencia. Los 16 barrios más pobres del departamento concentran casi el 60% de los niños pobres y el 71% de los indigentes.¹¹

En resumen, la evidencia empírica permite confirmar la existencia de una alta concentración de las situaciones de pobreza en diferentes áreas del departamento. Es de suponer que en esta concentración ha operado un conjunto de factores sociales y económicos que han hecho de la localización de las familias más pobres una función dependiente de sus ingresos y del precio de la tierra y los alquileres.

En este marco, una modalidad que ha significado una amplificación de la concentración geográfica de la pobreza es la de asentamientos irregulares.

Asentamientos irregulares: nueva evidencia sobre la concentración geográfica de las situaciones más desfavorables

En general, la existencia de esta forma de localización en el territorio urbano responde a factores que tienen que ver con la imposibilidad de las familias de afrontar los costos derivados de los alquileres, de las políticas habitacionales existentes en el país y las tendencias recientes del mercado inmobiliario y el valor del suelo (Cecilio, Couriel, Spallanzani, 1999; Becker y Raza, 2001). Lo cierto es que ya en la década de los ochenta, como durante los noventa, un proceso que se limitaba a la

¹¹ Estos 16 barrios más pobres, según la Encuesta de Hogares, representan el 30% de la población total y el 39% de los menores de 18 años del departamento. En tanto, en los 15 barrios con menor pobreza representan el 28% y 21% respectivamente.

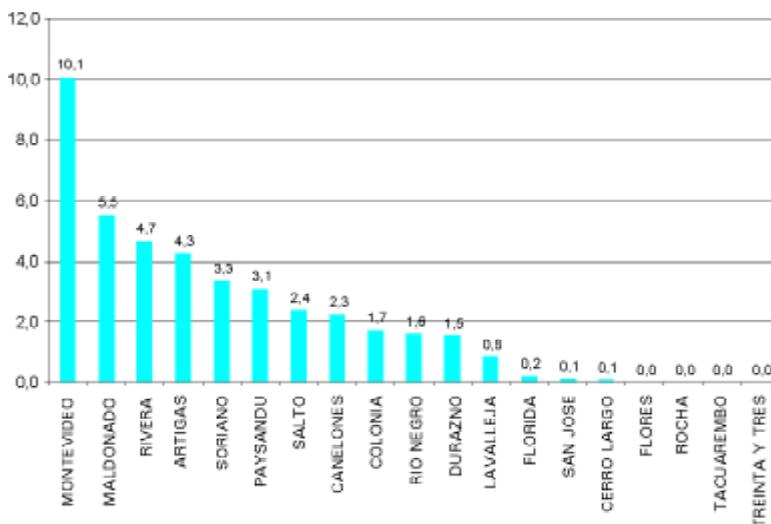
ocupación de tierras en determinados intersticios de la ciudad, próximos a las zonas más ricas, se expandió rápidamente por muchos barrios de Montevideo, su periferia y algunas capitales departamentales del interior del país. Los asentamientos irregulares, más allá de su heterogeneidad, condensan en general un sinnúmero de situaciones de vulnerabilidad: a la pobreza, al acceso a los servicios básicos (saneamiento, transporte, salud y educación) y limitaciones en el acceso a empleos.

Con la realización del Censo Fase I, en el año 2004, el Instituto Nacional de Estadística puso a disposición información relativa al fenómeno de los asentamientos irregulares.¹²

En el país se han identificado 174 mil personas y 54 mil hogares en estos asentamientos. Ello representa el 5,4% de la población y el 4,3% de los hogares del país. En Montevideo se concentra el 76,6% de la población en esta situación, porcentaje muy superior al que representa la capital en la población en general (41%). Los departamentos con mayor proporción de población en estas condiciones son Montevideo, Maldonado, Rivera y Artigas (10,1%, 5,5%, 4,7% y 4,3% respectivamente).

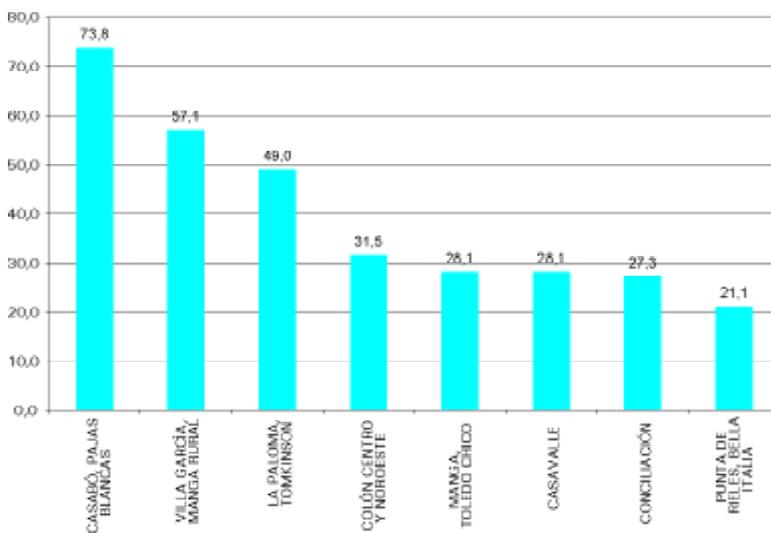
Al igual que lo observado con la concentración geográfica de la pobreza, la ocupación irregular del terreno se ubica en determinadas zonas de la periferia de las ciudades. Así, por ejemplo en Montevideo, existen 8 barrios (de los 62

Gráfico 7. Porcentaje de población en asentamientos irregulares por departamento



que define el INE) en los que por lo menos una de cada cinco personas vive en asentamientos irregulares. Estos porcentajes son extremadamente altos en algu-

Gráfico 8. Porcentaje de población en asentamientos irregulares según barrios seleccionados. 2004



¹² La definición que realiza el INE de los asentamientos irregulares es la siguiente: "Se considera asentamiento irregular al conjunto de viviendas levantadas en un predio del cual sus ocupantes no son propietarios. En general, no respetan un patrón de fraccionamiento y se caracterizan por la precariedad de las construcciones y las dificultades de acceso a los servicios básicos".

Cuadro 3. Porcentaje de población en asentamientos irregulares y en el resto de la población según grupo de edades. 2004

| | Asentamientos irregulares | Resto |
|----------------|---------------------------|--------------|
| Total | 100,0 | 100,0 |
| 0 a 4 | 12,7 | 7,2 |
| 5 a 9 | 13,6 | 8,0 |
| 10 a 14 | 11,5 | 8,0 |
| 15 a 19 | 9,5 | 7,9 |
| 20 a 29 | 16,8 | 14,8 |
| 30 a 39 | 13,5 | 12,9 |
| 40 a 59 | 16,5 | 22,8 |
| 60 y + | 5,9 | 18,4 |

Gráfico 9. Pirámide de población en los asentamientos irregulares. 2004

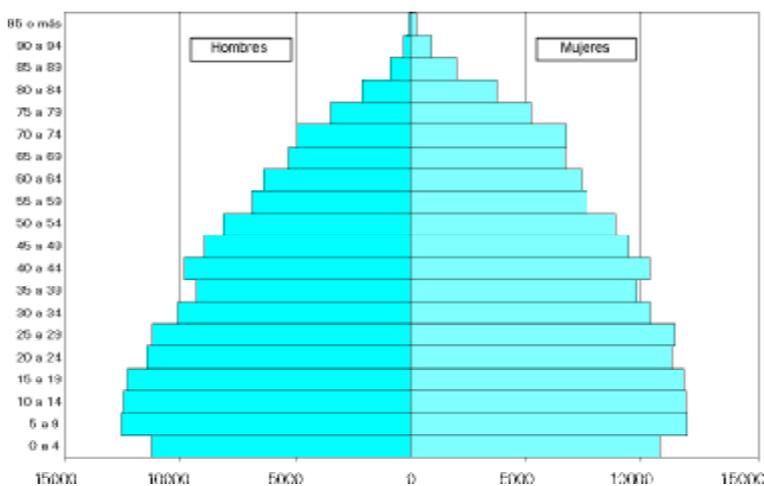
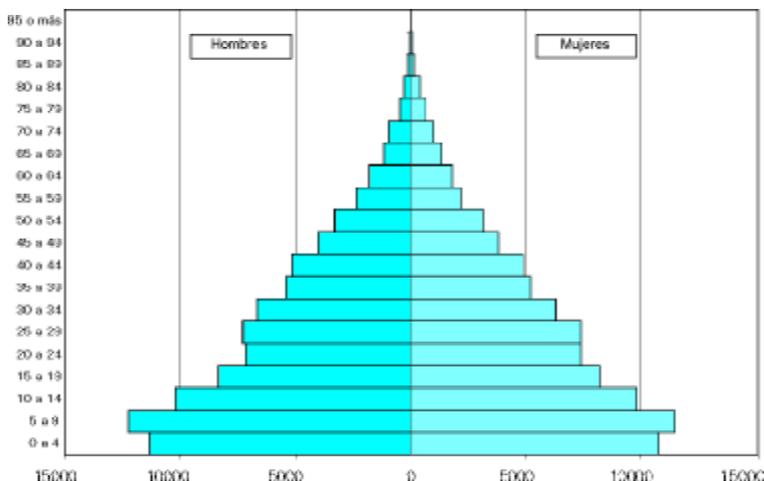


Gráfico 10. Pirámide de población en el resto del país. 2004



nos barrios como Casabó - Pajas Blancas (73,8%), Villa García - Manga rural (57,1%) y La Paloma - Tomkinson (49,0%).

El rasgo más característico en cuanto a la composición demográfica es la alta proporción de niños y adolescentes. Una de cada dos personas (47%) que reside en asentamientos irregulares es menor de 20 años. Esta proporción para el resto de la población es del 31%.

Más evidente se hace esta relación al construir la pirámide de población para las personas que residen en asentamientos irregulares y se la compara con la del resto de la población. Los dos gráficos que siguen muestran la distribución de las personas por grupos de edad y sexo para estas dos poblaciones. Ambas pirámides se diferencian en su forma: la de asentamientos irregulares refleja una estructura joven, que contrasta con el envejecimiento demográfico del país.¹³ Su base amplia proviene de la alta proporción de niños y adolescentes. En cambio, para el resto de la población el gráfico muestra una estructura de edades envejecida, coincidente con los estudios que sitúan al país en un avanzado estado de transición demográfica. En definitiva, lo que sugiere esta información es que existen diferencias en la transición demográfica entre los grupos poblacionales.

¹³ Solo se observa un estrechamiento de la barra en el grupo de 0 a 4 años, que denota que la disminución de los nacimientos observada en los últimos años también se produjo en esta población.

3. A MODO DE SÍNTESIS

Este capítulo tuvo por objetivo realizar un balance de las condiciones de vida de la infancia y los adolescentes desde que Uruguay ratificó la CDN, en 1991.

El panorama es poco alentador cuando se constata que la pobreza y la indigencia de nuestros niños y adolescentes permanecen en los mismos niveles que hace 15 años. Es cierto que parte de este hecho se asocia directamente a la crisis económica que Uruguay enfrentó entre 1999 y 2002, pero es no menos cierto que ésta no hizo más que agudizar el fenómeno preexistente de infantilización de la pobreza que caracteriza a nuestro país. Sumado a ello, luego de dos años seguidos de crecimiento de la economía (2003-2004), la pobreza entre nuestros niños y adolescentes sigue en los mismos niveles.

En este marco, un indicador que continúa como luz de alarma es la indigencia. Uruguay presentaba niveles relativamente bajos de indigencia, situación que ha

variado sustancialmente en el último período: los niños y adolescentes que viven en hogares que no logran cubrir sus necesidades alimenticias han pasado de 24 mil en el año 2000 a 60 mil en el 2004.

A su vez, el capítulo dejó planteado cómo el incremento de la pobreza y la indigencia operó conjuntamente con el proceso de concentración geográfica de la población más vulnerable. Por una parte se observa una importante variabilidad en la incidencia de la pobreza por regiones y departamentos. Por otra, existe una concentración de estas situaciones en determinadas áreas de las ciudades. La *explosión* de los asentamientos irregulares, fenómeno impensado en nuestro país hasta hace veinte años, parece cerrar, por lo menos en estos momentos, un círculo vicioso que se hace difícil de romper: familias en la etapa inicial del ciclo, con gran cantidad de niños y que concentran precariedad en distintas áreas (por ejemplo, laboral, sanitaria y educacional).

III. LA SITUACIÓN DE LA INFANCIA POR CICLO DE VIDA DEL NIÑO Y ÁREA DE DERECHOS

El capítulo anterior tuvo por objetivo realizar un balance de los últimos 15 años de las condiciones de vida de los niños y adolescentes a través del análisis de la pobreza y la indigencia. La descripción se detuvo específicamente en una de las áreas de derecho definidas en la CDN, que alude a las condiciones de desarrollo y el nivel de vida de los niños. En la base de un nivel de vida adecuado se encuentra la posibilidad de vivir en una familia que posea el bienestar básico que le permita satisfacer las necesidades para su pleno desarrollo. Pero el bienestar de los niños y sus familias no se agota exclusivamente en la suficiencia de ingresos, sino que combina un conjunto de otras áreas que en forma articulada completan el *puzzle* de los derechos. Este *puzzle* habilita la mirada de la situación de la infancia desde el *deber ser* y obliga a pensar las distancias y cercanías que la infancia y la adolescencia tienen respecto a la situación ideal, es decir, al pleno ejercicio de sus derechos.

Continuando con la tradición iniciada en el *Observatorio de los derechos de la infancia y la adolescencia* publicado en el 2004, los capítulos que siguen se ordenan a partir de una doble mirada: la del *ciclo*

de vida del niño y la de las *áreas de derechos*. La primera parte del supuesto de que las necesidades de los niños y adolescentes no son similares en el nacimiento, en la primera infancia o en la adolescencia. En este sentido, se identifican tres grupos de edad que implican diversos cambios, tanto para el niño y para su familia, como para la propia sociedad y el Estado. Los grupos que define el *Observatorio* abarcan las edades de 0 a 5, de 6 a 12 y de 13 a 17 años. Para cada grupo de edad y área de derecho se establecen diferentes indicadores con el objetivo de seguir la evolución del cumplimiento de los derechos de la infancia y la adolescencia.

Se realiza con un doble propósito: como instrumento de monitoreo de la vulneración de los derechos y como herramienta que brinde insumos valiosos para el proceso de diseño, ejecución y evaluación de las políticas de la infancia. El *Observatorio 2004* siguió esta misma lógica y presentó información actualizada al 2002. Por lo tanto, este capítulo del *Observatorio 2005* actualizará la información al último dato disponible (en general, al año 2004) y observará tendencias.

1. LOS INDICADORES

Los indicadores que componen el *Observatorio* no pretenden abarcar el conjunto de realidades y particularidades de la infancia, básicamente porque la información disponible no contempla la totalidad de la problemática. Esto restringe, además, la posibilidad de monitoreo en áreas específicas.

Desde un plano conceptual, la selección de los indicadores del Observatorio fue realizada según tres criterios: pertinencia conceptual, vinculación con áreas de derechos y multidimensionalidad. Sin perjuicio de incorporar también otros datos sobre aspectos un poco más complejos o menos evidentes, se recoge información sobre dis-

tintas áreas que se refieren al cumplimiento de los derechos (condiciones de vida, nutrición, salud, educación y trabajo). Desde un plano práctico, el criterio es el de la simplicidad (tanto teórica como metodológica) y la posibilidad de obtener mediciones más o menos continuas.

Además, en el *Observatorio* se han omitido diferentes indicadores para los cuales no existía nueva información que complementara y actualizara la evidencia publicada en el *Observatorio 2004*.

En el siguiente cuadro se presenta el conjunto de indicadores que se evalúan en esta publicación:

| Áreas de derechos | Niños de 0 a 5 años | Niños de 6 a 12 años | Adolescentes de 13 a 17 años |
|---|---|--|---|
| Supervivencia y desarrollo (artículo 6, incisos 1 y 2). Nivel de vida (artículo 27, incisos 1 al 4) | 1. Porcentaje de niños por debajo de la línea de pobreza y la línea de indigencia. 2. Tasa de desempleo de los jefes y cónyuges de los hogares con niños de 0 a 5 años. | 1. Porcentaje de niños por debajo de la línea de pobreza y la línea de indigencia. 2. Tasa de desempleo de los jefes y cónyuges de los hogares con niños de 6 a 12 años. | 1. Porcentaje de adolescentes por debajo de la línea de pobreza y la línea de indigencia. 2. Tasa de desempleo de los jefes y cónyuges de los hogares con adolescentes. |
| Salud y servicios médicos (artículo 24, incisos 1 al 3) | 3. Tasa de mortalidad infantil entre niños de menos de 1 año y sus componentes. 4. Tasa de mortalidad infantil entre niños de menos de 5 años. 5. Porcentaje de recién nacidos con bajo peso al nacer. 6. Porcentaje de niños menores de 2 años con déficit de hierro. 7. Porcentaje de niños sin cobertura de salud. | 3. Tasa de mortalidad general. 4. Relación entre tasa de mortalidad general y tasa de mortalidad por causas externas (accidentes, suicidios, etc.). 5. Porcentaje de niños sin cobertura de salud. | 3. Nacimientos y porcentaje de madres adolescentes. 4. Tasa de mortalidad. 5. Prevalencia del VIH-sida. 6. Porcentaje de adolescentes sin cobertura de salud. 7. Porcentaje de adolescentes sin cobertura de salud. |

| Áreas de derechos | Niños de 0 a 5 años | Niños de 6 a 12 años | Adolescentes de 13 a 17 años |
|--|--|--|---|
| Educación (artículo 28, inciso 1) | 8. Tasa de asistencia a la educación de niños de 3 a 5 años y de 4 a 5 años. | 6. Tasa de asistencia a la educación en niños de 6 a 11 años. 7. Tasa de culminación del ciclo primario. 8. Tasa de repetición en escuelas públicas. 9. Tasa de abandono intermitente en escuelas públicas. | 8. Porcentaje de adolescentes de 15 a 17 años que no asisten a establecimientos de enseñanza. 9. Tasa de logro educativo (porcentaje de jóvenes de 21 y 22 años que finalizaron la enseñanza secundaria o técnica. |
| Trabajo (artículo 32, inciso 1) | | | 10. Porcentaje de adolescentes que trabajan. |
| Privación de libertad (artículo 37, literal b) | | | |

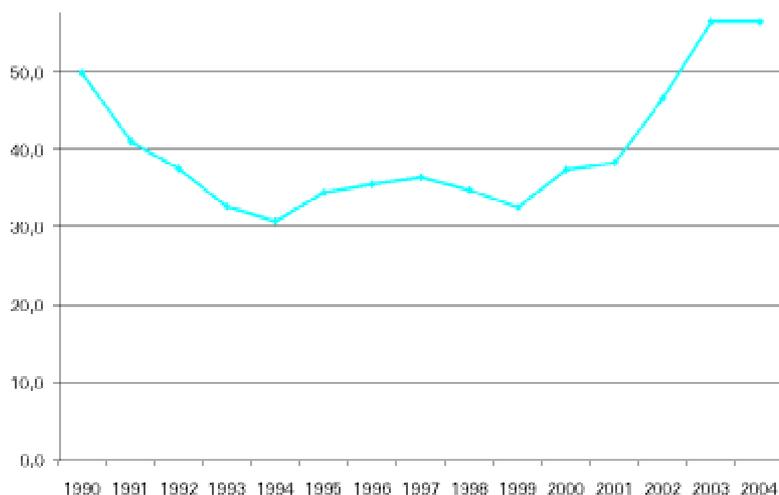
2. SITUACIÓN DEL GRUPO DE 0 A 5 AÑOS

Como se mencionaba en el anterior *Observatorio*, si de algún modo fuese posible elegir la etapa de la vida en la cual *invertir prioritariamente en protección social*, sin lugar a dudas ésta sería la temprana infancia. En ella se desarrollan los principales cambios que sientan las bases para el desarrollo posterior.

dios económicos”, y es el Estado el que debe garantizar el ejercicio de estos derechos.

Desde esta perspectiva se puede afirmar que la situación de los niños de 0 a 5 años continúa siendo la más inquietante, en particular en lo que hace a garantizar las condiciones de vida adecuadas para su desarrollo.

Gráfico 11. Porcentaje de niños de 0 a 5 años pobres



La CDN establece como principio básico el derecho a la vida y el derecho a un nivel de vida adecuado como forma de poder alcanzar el pleno desarrollo personal. En ello la familia cumple un rol fundamental “dentro de sus posibilidades y me-

Condiciones de vida

La información sobre condiciones de vida en la primera infancia es la más inquietante del país. Tanto en pobreza como en indigencia, es este grupo de edad el que resulta más vulnerable. El conjunto de argumentos manejados en el capítulo anterior sobre pobreza e indigencia infantil adquieren su máxima expresión para esta etapa del ciclo de vida.

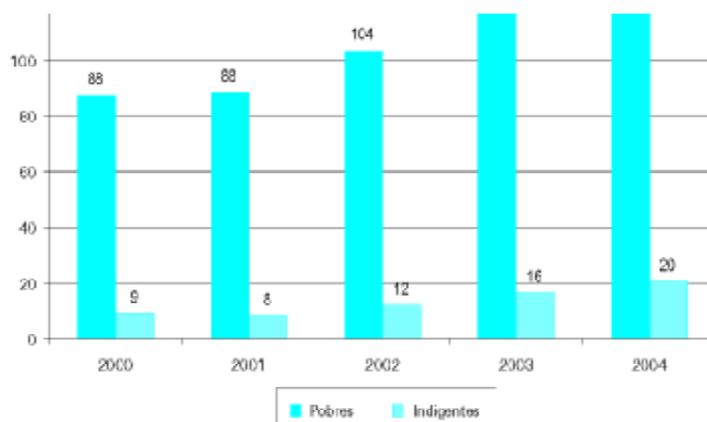
En el año 2004 el porcentaje de pobreza infantil alcanzó al 56,5% de los niños, y la indigencia pasó entre 1998 y 2004 de 4,4% a 9,3%. Estas cifras significan que 124 mil niños viven en hogares pobres y 20 mil en situación de indigencia. Además, el incremento más notorio para el período analizado se da en las situaciones de extrema pobreza, lo que en definitiva implica una vulneración de derechos aún mayor. En el 2004, uno de cada diez niños vivía en hogares que no lograban cubrir sus necesidades de alimentación.

Cuadro 5. Indicadores de condiciones de vida: pobreza, indigencia y desempleo

| | Porcentaje de niños de 0 a 5 años por debajo de la línea de | | Tasa de desempleo de jefes y cónyuges de hogar según existencia de 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 | 56,5 | 9,3 | 9,5 |

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

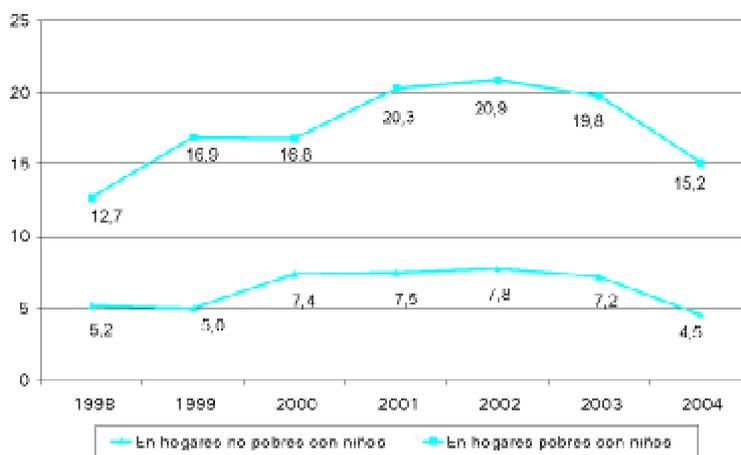
Gráfico 12. Estimación de la cantidad de niños de 0 a 5 años pobres e indigentes. En miles. 2000-2004



El aumento de la pobreza y la indigencia infantil se produjo a pesar de que hubo un crecimiento de la economía entre el 2003 y 2004, una reducción de la tasa de desempleo total y del desempleo de los jefes y cónyuges de estos hogares con niños. Incluso, como se observa en el siguiente gráfico, la reducción de casi 5 puntos porcentuales (19,8% a 15,2%) del desempleo de jefes y cónyuges de hogares pobres con niños no ha podido disminuir la incidencia de la pobreza y la indigencia. La pregunta que queda planteada es cuál ha sido el tipo de inserción laboral de estas familias que, aun consiguiendo empleo, no son capaces de generar ingresos suficientes para salir de la pobreza o la indigencia.

En resumen, la situación sobre las condiciones de vida de los niños de 0 a 5 años continúa siendo la más inquietante de todos los grupos edad y no ha mejorado a pesar de algunos indicadores positivos observados en la economía uruguayaya.

Gráfico 13. Tasa de desempleo de los jefes y cónyuges de hogares con niños de 0 a 5 años según pobreza



El derecho a la educación

La puesta en la *agenda pública* del derecho que tiene todo niño a acceder a la educación preescolar ha sido de las más recientes en Uruguay. De hecho, basta mirar quince años atrás para comprender que este derecho no era percibido como tal

Gráfico 14. Porcentaje de niños de 4 y 5 años que asisten a la educación, según región

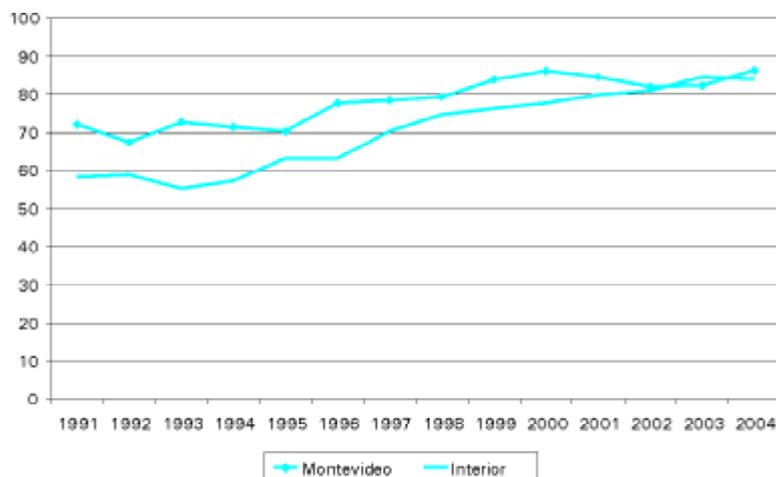
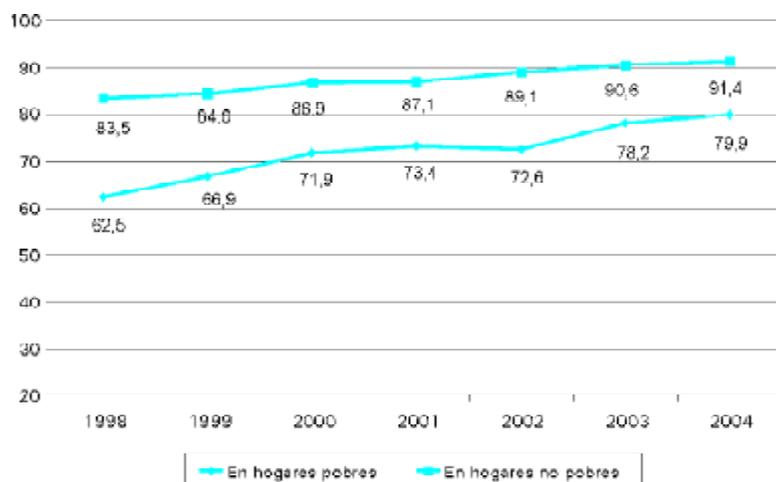


Gráfico 15. Niños de 4 y 5 años que asisten a un establecimiento educativo, según pobreza



por la sociedad. La asistencia a la educación para los más pequeños dependía fundamentalmente de los recursos económicos de sus familias.

A comienzos de la década de los noventa (1991), la asistencia de los niños de 4 y 5 años de edad alcanzaba únicamente al 64,6%, y el sector público cubría al 57,0%. Entre los niños pobres de estas edades la asistencia era únicamente del 46,0%.¹⁴ Como fruto de los cambios ocurridos en la segunda mitad de la década de los noventa, esta situación ha cambiado sustancialmente. Como se observa en el siguiente gráfico, la asistencia a la educación preescolar permaneció estable entre 1991 y 1995, para a partir de este año comenzar un incremento notorio en Montevideo y radical en el interior del país. El último dato disponible (año 2004) indica que la asistencia era del 85,1%, que el sector público representaba el 81,9% y que la asistencia para los niños pobres era del 79,9%.

Como señala un trabajo de la ANEP,¹⁵ este cambio en la cobertura de la educación inicial reevirtió la regresividad natural que operaba en la educación de los más pequeños, dado que la asistencia depen-

¹⁴ Es preciso señalar que la fuente de información de estos indicadores es la Encuesta Continua de Hogares del INE, que representa al medio urbano del país y desde 1998 abarca a la población residente en localidades de 5000 o más habitantes (aproximadamente 80% de la población total del país). Además, otro elemento importante en lo que hace a educación es que la ECH releva la asistencia efectiva a la enseñanza, dado que se lleva a cabo durante todo el año y pregunta por asistencia actual. En este sentido constituye una medida más exigente que la información proveniente de la matrícula del sistema.

¹⁵ La educación inicial en cifras. Serie Estadística Educativa n° 2, ANEP, 2002.

día del nivel social de las familias. En este sentido, la ampliación de la oferta pública permitió aumentar los niveles de cobertura en los niños de contextos más desfavorables.

Ahora bien, luego del acelerado incremento de la asistencia durante la década pasada, en el período 2000-2004 se ha producido una desaceleración en los ritmos de crecimiento. Aunque la proporción sigue aumentando, lo hace en forma más moderada. Mientras que en el quinquenio 1995-1999 el aumento fue de 13 puntos porcentuales, entre el 2000-2004 la asistencia se incrementó en 4 puntos.

El moderado aumento de la asistencia se da tanto entre los niños que viven en hogares pobres como entre aquellos de hogares no pobres, pero la diferencia que existía en 1998 se ha reducido significativamente. En 1998 la brecha de asistencia entre niños pobres y no pobres era de 21 puntos porcentuales, mientras que en el 2004 se habían reducido a 12 puntos. Pese a que continúa siendo mayor el acceso a la educación entre los niños de mejor condición socioeconómica, estos diferenciales han disminuido.

Ahora bien, la desaceleración en el incremento de las tasas de asistencia en educación inicial puede asociarse a dos factores. El primero de ellos, de orden positivo, se relaciona con la existencia de una probable universalización para los niños de 5 años. El siguiente cuadro muestra una estimación de la tasa de cobertura por nivel de educación inicial basada en datos combinados de matrícula y población censada en el 2004. En él es posible observar que a los 5 años se verifica la universalización.¹⁶

Cuadro 6. Tasa de asistencia escolar

| | 3 a 5 años | 4 a 5 años |
|------|------------|------------|
| 1998 | 61,4 | 76,7 |
| 1999 | 63,8 | 79,0 |
| 2000 | 65,0 | 81,2 |
| 2001 | 69,0 | 81,9 |
| 2002 | 67,0 | 81,4 |
| 2003 | 70,0 | 83,7 |
| 2004 | 72,5 | 85,1 |

Fuente: Elaborado por UNICEF con datos de la ECH del INE.

El segundo factor se asocia a lo que ocurre en el nivel de 4 años. La tabla es concluyente en cuanto a que la universalización de la educación preescolar a los 4 años aún no se ha alcanzado (79,1%). Probablemente se esté en un nivel desde el cual alcanzar la cobertura total se hace cada vez más difícil, y esto tiene que ver con el tipo de población que todavía no asiste. A modo de ejemplo, la asistencia

¹⁶ Es de destacar que esta información representa el cien por ciento del país, ya que se compone de la matrícula pública y privada del año 2004 y los datos del Censo Fase I del INE.

Cuadro 7. Estimación del porcentaje de cobertura de educación inicial de 4 y 5 años

| | 4 años | 5 años | Total |
|---------------------------|--------|--------|---------|
| Matrícula 2004 | 41 207 | 52 041 | 93 248 |
| Población Censo 2004, INE | 52 073 | 51 535 | 103 608 |
| % de cobertura | 79,1 | 101,0* | 90,0 |

* El hecho de que la cobertura sea superior al 100% puede deberse a la existencia de niños mayores de 5 años que asisten al nivel 5 de educación inicial. También hay que considerar que la población del censo no fue corregida por omisión.

Fuente: Elaborado por UNICEF con datos del Departamento de Estadística de Educación Primaria y del Censo Fase I 2004 del INE.

para el 2004 entre los niños de 4 años en hogares pobres era del 69,0%, en tanto para los no pobres era del 85,7%. En definitiva, este segundo factor puede responder a que no es lo mismo expandir desde niveles bajos de asistencia (década del noventa), que hacerlo desde cifras más altas y cuando lo que falta cubrir se concentra en los niños más vulnerables del país.

Por último, un elemento a destacar de la asistencia a la educación inicial es la existencia de problemas de la asiduidad. A diferencia de lo que ocurre en educación primaria común (primero a sexto año), en la educación preescolar con el paso del año lectivo se observa una sistemática disminución de la asistencia. Entre los 4 y 5 años de edad, el primer trimestre del año comienza con un porcentaje de cobertura del 91,6%, para terminar en 83,7%. Además, esta disminución de la asistencia a medida que transcurre el año es más importante en los niños pertenecientes a hogares pobres.

En resumen, puede afirmarse que la asistencia a la educación inicial continúa aumentando, pero lo hace en forma más moderada que en años anteriores. Entre los niños de 5 años se ha alcanzado la universalización, pero en los de 4 años persisten problemas para llegar a la cobertura total. Esta dificultad se concentra en los niños de hogares pobres, donde el ingreso tardío al sistema educativo es mucho más frecuente.

El derecho a la salud

Mortalidad infantil: los indicadores recientes

El análisis de la tasa de mortalidad infantil (TMI) en el Uruguay muestra una sostenida tendencia a la baja: en los últimos 10 años (1992-2004) pasó de 18,7% a 13,2%.

La TMI alcanzada por Uruguay lo coloca en una buena posición en comparación con los demás países de la región. Sin embargo, este mismo ejercicio de comparación muestra que el ritmo de descenso logrado por Uruguay es más lento que el de otros países con similar estructura social y demográfica, como Chile, Costa Rica o Cuba.¹⁷ Además, Uruguay no ha podido alcanzar aún las cifras de TMI que han logrado estos países.

Cuadro 8. Porcentaje de asistencia a la educación por trimestres del año, según grupo de edades y pobreza. Año 2004

| | Marzo-mayo | Junio-agosto | Setiembre-noviembre |
|----------------------|------------|--------------|---------------------|
| 4 y 5 años | | | |
| Total | 91,6 | 83,7 | 83,7 |
| En hogares pobres | 89,1 | 78,8 | 77,4 |
| En hogares no pobres | 94,6 | 90,2 | 90,8 |
| 7 a 11 años | | | |
| Total | 98,9 | 98,6 | 98,6 |
| En hogares pobres | 98,9 | 98,3 | 98,3 |
| En hogares no pobres | 98,8 | 98,9 | 98,9 |

Fuente: Elaborado por UNICEF con datos de la ECH del INE.

¹⁷ En el período 1990-2000, Chile redujo la MI de 16,0 a 8,9% NV (44,3%), Cuba de 10,7 a 7,2% NV (32,7%) y Costa Rica de 14,7 a 10,2% NV (30,6%). Uruguay en similar período pasó de 20,4 a 14,5% NV (28,9%).

Cuadro 9. Defunciones de menores de 1 año, menos de 4 semanas y 4 semanas a 11 meses, nacimientos y tasas de mortalidad infantil, neonatal y posneonatal. Todo el país. 1984-2004

| Año | Menores de 1 año | Menos de 4 semanas | 4 semanas a 11 meses | Nacimientos | Tasa de mortalidad | | |
|--------|------------------|--------------------|----------------------|-------------|--------------------|----------|-------------|
| | | | | | Infantil | Neonatal | Posneonatal |
| 1984 | 1 605 | 953 | 652 | 53 348 | 30,1 | 17,9 | 12,2 |
| 1985 | 1 579 | 929 | 650 | 53 766 | 29,4 | 17,3 | 12,1 |
| 1986 | 1 503 | 845 | 658 | 53 741 | 27,9 | 15,7 | 12,2 |
| 1987 | 1 282 | 768 | 514 | 53 500 | 24,0 | 14,4 | 9,6 |
| 1988 | 1 174 | 715 | 459 | 55 714 | 21,0 | 12,8 | 8,2 |
| 1989 | 1 172 | 697 | 475 | 55 324 | 21,2 | 12,6 | 8,6 |
| 1990 | 1 152 | 649 | 503 | 56 514 | 20,4 | 11,5 | 8,9 |
| 1991 | 1 157 | 675 | 482 | 54 754 | 21,1 | 12,3 | 8,8 |
| 1992 | 1 011 | 575 | 436 | 54 190 | 18,7 | 10,6 | 8,1 |
| 1993 | 1 128 | 654 | 474 | 56 076 | 20,1 | 11,7 | 8,4 |
| 1994 | 1 060 | 646 | 414 | 55 990 | 18,9 | 11,5 | 7,4 |
| 1995 | 1 110 | 613 | 497 | 56 664 | 19,6 | 10,8 | 8,8 |
| 1996 | 1 033 | 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 | 708 | 413 | 295 | 51 970 | 13,6 | 7,9 | 5,7 |
| 2003 | 757 | 422 | 335 | 50 631 | 15,0 | 8,3 | 6,7 |
| 2004 * | 661 | 387 | 274 | 50 052 | 13,2 | 7,7 | 5,5 |

El análisis de los principales componentes de la mortalidad infantil (mortalidad neonatal y posneonatal) muestra que ambos tienen una clara tendencia a confluir. Como es bien sabido, al descender la MI se hace cada vez más difícil lograr mayores descensos. Se dice entonces que los componentes son cada vez *más duros*. A pesar de los señalamientos realizados, es claro que la TMI se encuentra cada vez más próxima de su componente más *duro*, por lo que futuros descensos serán más difíciles de conseguir.

La conclusión que se puede extraer de la situación de Uruguay, teniendo en cuenta los datos de pobreza infantil y las ca-

racterísticas sociales del país, es que, si bien se han alcanzado buenos indicadores de mortalidad infantil, el conjunto del sistema de protección social no ha podido asegurar el bienestar de los niños. Dicho de otro modo, en Uruguay los niños sobreviven, pero lo hacen acumulando déficit derivados de la situación de pobreza que los colocan en desventaja para afrontar los desafíos del futuro.

De todas formas, se requiere un análisis más profundo de la mortalidad infantil en el país y en particular una discusión que tome en cuenta las causas evitables y prematuras de mortalidad y los posibles caminos para mejorar el desempeño del país.

Tasa de mortalidad infantil

Es la comparación entre el número de muertes de niños menores de un año y el número de nacidos vivos, para un año dado. Se calcula como el cociente entre el número de nacidos vivos que mueren antes de cumplir un año de edad (numerador), en el período dado de un año, y el número total de nacidos vivos (denominador) durante el mismo año, multiplicado por mil.

Tasa de mortalidad neonatal

Número de muertes de niños de entre 0 y 27 días de vida respecto al número de nacidos vivos. Es el cociente entre el número de nacidos vivos que mueren antes de cumplir los 28 días y el número total de nacidos vivos en el período dado de un año, multiplicado por mil.

Tasa de mortalidad posneonatal

Es la división, para un año determinado, entre el número de muertes de niños entre 28 y 365 días de edad y el número de nacidos vivos. Cociente entre el número de nacidos vivos que mueren antes de cumplir un año de edad pero han vivido 28 días o más, y el número total de nacidos vivos en el mismo período, multiplicado por mil. La suma de la tasas de mortalidad neonatal y posneonatal es igual al valor de la tasa de mortalidad infantil

Tasa de mortalidad en menores de 5 años

Es la división entre el número de defunciones de niños menores de 5 años de edad, para un año dado, y el número de niños menores de 5 años de edad en la mitad de ese mismo año, multiplicado por mil.

Los años 2003 y 2004

La información obtenida a partir de las estadísticas del Ministerio de Salud Pública correspondiente al año 2003 mostró que la TMI de ese año aumentó a 15%.

Los componentes de mortalidad neonatal (TMNN) y posneonatal (TMPNN) se incrementaron sobre todo a expensas de la TMPNN, que pasó de 5,7% a 6,7%, mientras que la TMNN pasó de 7,9% a 8,3%.

Sin embargo, los datos de 2004 muestran un nuevo descenso para este año, con una TMI global de 13,2%. Las TMNN y TMPN para el 2004 fueron de 7,7% y 5,5% respectivamente.

Cuadro 10. Mortalidad infantil (años 2002 - 2004)

| Año | TMI (por mil nacidos vivos) | Defunciones de menores de 1 año | TMNN (por mil nacidos vivos) | Defunciones de menores de 28 días | TMPN (por mil nacidos vivos) | Defunciones de 28 días y más |
|------------|------------------------------------|--|-------------------------------------|--|-------------------------------------|-------------------------------------|
| 2002 | 13,6 | 708 | 7,9 | 413 | 5,7 | 295 |
| 2003 | 15,0 | 759 | 8,3 | 422 | 6,6 | 335 |
| 2004 | 13,2 | 661 | 7,7 | 387 | 5,5 | 274 |

Cabe señalar que el número de nacimientos anuales decreció entre los años 2002 y 2004. En el 2002 ocurrieron 51 953 nacimientos; en el 2003 esta cifra descendió a 50 525 y en el 2004 registró un nuevo descenso, con 50 052.

Por otro lado, las defunciones de menores de un año verificaron un incremento en el 2003 en relación con la cifra del 2002. En el 2002 fallecieron 708 menores de un año, mientras que en el 2003 las defunciones fueron 759. Finalmente, estas defunciones registraron un descenso en el 2004, con 661 muertes de menores de un año.

Mortalidad infantil por regiones

La comparación de los datos de MI desagregados geográficamente muestra las mayores variaciones en el año 2003 y en Montevideo. Si se comparan ambas regiones, se observa que la TMI del 2003 en Montevideo fue la que más varió, al pasar de 12,8‰ en el 2002 a 15,7‰ en el 2003. En el interior la variación fue mucho menor: la tasa pasó de 14,2‰ en el 2002 a 14,5‰ en el 2003.

Cuadro 11. Nacimientos y defunciones de menores de 1 año (años 2002 - 2004)

| Año | Nacimientos | Defunciones de menores de 1 año |
|------|-------------|---------------------------------|
| 2002 | 51 953 | 708 |
| 2003 | 50 525 | 759 |
| 2004 | 50 052 | 661 |

Es interesante notar que el aumento del TMI general del año 2003 se puede explicar casi exclusivamente por los cambios ocurridos en Montevideo.

Sin embargo, los datos del 2004 muestran un descenso; las cifras son de 13,5‰ para Montevideo y en 13‰ para el interior.

Si se analizan las TMNN y TMPNN por regiones, se apreciará que también en este caso las variaciones mayores se observaron durante el año 2003.

En Montevideo la TMNN pasó de 6,6‰ en el 2002 a 8,2‰ en el 2003, mientras que en el interior esta tasa prácticamente no varió: pasó de 8,8‰ a 8,4‰ en el mismo período. Durante el año 2004 la TMNN descendió tanto en Montevideo como en el interior: 7,6‰ y 7,8‰ respectivamente.

Cuadro 12. Nacimientos, defunciones y TMI según departamentos (años 2002 - 2004)

| Departamento de residencia | Nacimientos | | | Defunciones | | | TMI (por mil nacidos vivos) | | |
|----------------------------|-------------|--------|--------|-------------|------|-------|--------------------------------|------|-------|
| | 2002 | 2003 | 2004* | 2002 | 2003 | 2004* | 2002 | 2003 | 2004* |
| Montevideo | 19 707 | 19 128 | 18 687 | 252 | 301 | 252 | 12,8 | 15,7 | 13,5 |
| Interior | 32 246 | 31 397 | 31 365 | 456 | 458 | 409 | 14,2 | 14,5 | 13,0 |

* Cifras provisionales que pueden diferir ligeramente de las definitivas.

Cuadro 13. Mortalidad infantil neonatal, posneonatal según regiones (años 2002 - 2004)

| Región | Menores de 4 semanas | | | | | | 4 semanas y más | | | | | |
|----------|----------------------|-----------------------|-----------------|-----------------------|-----------------|-----------------------|-----------------|-----------------------|-----------------|-----------------------|-----------------|-----------------------|
| | 2002 | | 2003 | | 2004* | | 2002 | | 2003 | | 2004* | |
| | Defun ciones | Tasa por mil n. v. | Defun ciones | Tasa por mil n. v. | Defun ciones | Tasa por mil n. v. | Defun ciones | Tasa por mil n. v. | Defun ciones | Tasa por mil n. v. | Defun ciones | Tasa por mil n. v. |
| Mdeo. | 130 | 6,6 | 157 | 8,2 | 142 | 7,6 | 122 | 6,2 | 127 | 6,6 | 110 | 5,9 |
| Interior | 283 | 8,8 | 265 | 8,4 | 245 | 7,8 | 173 | 5,4 | 208 | 6,6 | 164 | 5,2 |
| Total | 413 | 7,9 | 422 | 8,3 | 387 | 7,7 | 295 | 5,7 | 335 | 6,6 | 274 | 5,5 |

* Cifras provisionales que pueden diferir ligeramente de las definitivas.

Por otro lado, la TMPNN se incrementó en el 2003 respecto del año anterior, tanto en Montevideo como en el interior, y en forma muy similar. En Montevideo la TMPNN pasó de 6,2‰ a 7,1‰, y en el interior, de 5,4‰ a 6,5‰. Al igual que los demás cambios ya analizados, la TMPNN descendió en el año 2004 a valores de 5,9‰ para Montevideo y 5,2‰ para el interior.

Mortalidad infantil por causas

El análisis de la mortalidad por causas no muestra grandes variaciones entre los años 2002, 2003 y 2004. Las malformaciones congénitas, deformidades y anomalías cromosómicas son la primera causa, que representó el 23,8% en el 2002, el 22,3% en el 2003 y el 24,4% en 2004. La hipoxia intrauterina y otras dificultades y afecciones respiratorias del recién nacido fueron la segunda causa en los tres años.

En cuanto a las demás causas, si bien se observan variaciones entre los diferentes períodos, no hay cambios significativos que puedan destacarse.

Estado nutricional

Si bien no hay datos nuevos proporcionados por el MSP en relación con la situación nutricional de los niños de 0 a 5 años correspondiente a los años 2003 y 2004, incorporamos información proveniente de dos trabajos realizados, uno en el 2003 y el otro en 2005.

En el marco de la Encuesta Nacional de Lactancia Materna realizada por RUANDI con apoyo de UNICEF en el 2003, se obtuvo información sobre el estado nutricional de los niños integrantes de la muestra. Ésta estuvo integrada por 2 986 niños y niñas de 0 a 24 meses de edad de todo el país.¹⁸ Los resultados, que se comparan con los obtenidos en trabajos similares llevados a cabo en 1996 y 1999, se aprecian en el siguiente cuadro.

Lo que se puede observar es que, según el indicador peso/edad, los niños de la muestra tienen un déficit que es el doble que en la población de referencia. Lo

¹⁸ La muestra fue ajustada según la distribución de los nacimientos por servicios de salud y región y de acuerdo con la edad en meses. 3ª Encuesta Nacional de Lactancia Materna, RUANDI, UNICEF, 2003.

Cuadro 14. Mortalidad infantil por causas

| Causa de muerte | 2002 | | 2003 | | 2004* | | Orden 2002 | Orden 2003 | Orden 2004* |
|--|------|------|------|------|-------|------|---------------|---------------|----------------|
| | N.o | % | N.o | % | N.o | % | | | |
| Todas las causas | 708 | 100 | 757 | 100 | 661 | 100 | | | |
| Malformaciones congénitas y otras alteraciones cromosómicas. | 170 | 23,8 | 171 | 22,6 | 161 | 24,4 | 1 | 1 | 1 |
| Hipoxia i/u otras afecciones respiratorias del RN | 108 | 15,1 | 110 | 14,5 | 86 | 13,0 | 2 | 2 | 2 |
| Trastornos de la gestación y el crecimiento fetal | 65 | 9,1 | 63 | 8,3 | 48 | 7,3 | 3 | 4 | 4 |
| Sepsis bacteriana del RN | 49 | 6,9 | 67 | 8,9 | 60 | 9,1 | 4 | 3 | 3 |
| Aspiración del vómito | 39 | 5,5 | 51 | 6,7 | 38 | 5,7 | 5 | 5 | 5 |
| Isquemia cerebral, depresión neonatal y otras alteraciones cerebrales del RN | 39 | 5,5 | 28 | 3,7 | 28 | 4,2 | 6 | 8 | 9 |
| Influenza, neumonía y otras afecciones respiratorias agudas | 34 | 4,8 | 43 | 5,7 | 31 | 4,7 | 7 | 6 | 6 |
| Síndrome de muerte súbita infantil | 26 | 3,6 | 41 | 5,4 | 20 | 3,0 | 8 | 7 | 8 |
| Trastornos hemorrágicos y hematológicos del feto y del RN | 21 | 2,9 | 22 | 2,9 | 28 | 4,2 | 9 | 9 | 7 |
| Diarrea y gastroenteritis | 9 | 1,3 | 8 | 1,1 | 11 | 1,7 | 10 | 12 | 11 |
| Enteritis necrotizante del RN | 8 | 1,1 | 14 | 1,8 | 18 | 2,7 | 11 | 11 | 10 |
| Otros trastornos del período perinatal | n/d | n/d | 10 | 2,4 | n/d | n/d | n/d | 10 | n/d |

* Cifras provisionales que pueden diferir ligeramente de las definitivas.

Cuadro 15. Estado nutricional del niño según indicador peso/edad

| Peso/edad | 1996 | 1999 | 2003 | Población de referencia |
|---------------------|-------|-------|-------|-------------------------|
| ≤ -2DE | 3,6 | 3,5 | 5,0 | 2,3 |
| Entre -2 DE y -1 DE | 15,9 | 16,8 | 17,2 | 13,6 |
| Normal | 63,4 | 63,0 | 61,0 | 68,2 |
| ≥ +2DEs | 5,8 | 4,2 | 4,6 | 2,3 |
| n | 3 909 | 2 513 | 2 832 | 100,0 |

mismo ocurre con aquellos que están por encima de 2 DE (obesidad). Por otro lado, es posible verificar un deterioro en relación con los años anteriores.

Si se discrimina la información según los servicios de salud en que se asiste la población, se verá que el déficit nutricional mencionado es el triple en los niños atendidos en el sector público que en los que tienen cobertura mutual (este último corresponde con los valores esperados para la población de referencia).

En el año 2005, el Comité de Nutrición de la Sociedad Uruguaya de Pediatría llevó a cabo con el apoyo de UNICEF un estudio sobre la prevalencia de déficit de hierro en una población de niños de 6 a 24 meses usuarios de Salud Pública de Montevideo.¹⁹ La muestra estuvo integrada por 444 niños y niñas de entre 6 y 24 meses, sanos, que concu-

rrieron en el período del estudio a control médico en servicios del MSP de la capital.

En relación con el estado nutricional, el déficit nutricional más frecuente es la deficiencia en la talla para la edad, que afecta a un 12,33% del total de la muestra. Cabe señalar también la presencia de un 12,79% de niños con exceso de peso, peso/talla mayor de 2 DE.

En lo que hace a la situación del déficit de hierro en esta población, los hallazgos son de enorme trascendencia. El 62,88% tiene deficiencia de hierro (niveles de ferritina iguales o menores a 24 pc/cc). El déficit de hierro representa la principal causa de anemia en esta población. Existen múltiples evidencias acerca de los efectos negativos que esto acarrea en el desarrollo de los niños, con importantes consecuencias en su futuro.

Cuadro 16. Desnutrición global en los niños (peso/edad < -2DE)

| Edad | Talla/edad < -2,00 DE % | Peso/talla < -2,00 DE % | Peso/edad < -2,00 DE % | Peso/talla > 2,00 DE % |
|--------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|------------------------------|------------------------------|
| < 1 año | 11,23 | 0,53 | 0 | 18,18 |
| 1 año y más | 12,45 | 2,41 | 5,51 | 8,84 |
| Total | 12,33 | 1,60 | 3,15 | 12,79 |
| Esper. población de referencia | 2,3 | 2,3 | 2,3 | 2,3 |

| | | | |
|------------------------------------|--|---------------------|---|
| NIÑOS CON CARENCIA DE HIERRO | NIVELES DE FERRITINA < = 24 pg/cc <hr/> 62,88% | NIÑOS CON ANEMIA | NIVELES DE HEMOGLOBINA < 11 g% <hr/> 53,88% |
|------------------------------------|--|---------------------|---|

¹⁹ Trabajo inédito, datos preliminares, SUP, UNICEF, 2005.

Cuadro 17. Desnutrición global en el/la niño/a (Peso/edad < -2DE)

| Tipo de servicio de salud | 1996 | 1999 | 2003 |
|---------------------------|------|------|------|
| | % | % | % |
| Público de Montevideo | 5,4 | 4,2 | 6,5 |
| Público del Interior | 3,8 | 4,2 | 6,7 |
| Mutual de Montevideo | 2,1 | 1,9 | 2,3 |
| Mutual del Interior | 2,4 | 1,3 | 2,5 |
| Total | 3,4 | 3,1 | 4,9 |
| N | 132 | 85 | 138 |

En suma:

- Si bien se comprobó un aumento de la TMI global en el año 2003, que pasó a ser de 15,0%, esta situación se modificó en el 2004 con un nuevo descenso que ubica la tasa en un valor similar al del año 2002: 13,2%.

- Se retoma así la tendencia a la baja que se venía verificando desde hacía años en el país.

- Los niveles de TMI han alcanzado sus componentes más *duros*, lo que hace que descensos mayores serán progresivamente más difíciles de alcanzar.

- No obstante, se destaca que el desempeño del Uruguay parece ubicarse por debajo del de países de la región con similar nivel de desarrollo, que han logrado descensos mayores y en menor tiempo (casos ya citados de Chile, Costa Rica y Cuba).

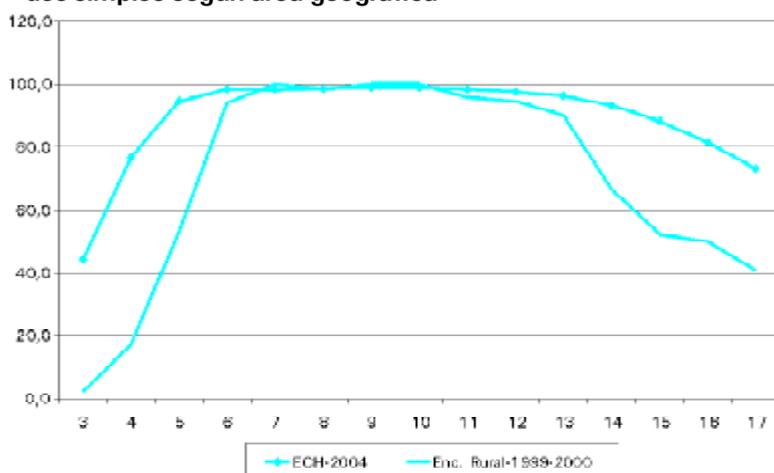
3. SITUACIÓN DEL GRUPO DE 6 A 12 AÑOS

Aspectos generales

El cambio más evidente que se produce desde la primera infancia a la niñez es la incorporación del niño al sistema educativo. De una etapa anterior caracterizada por una dependencia casi total a la

familia, en la niñez adquiere relevancia la exposición al mundo exterior, donde la escuela se transforma en un actor primordial. En tal sentido, el derecho al acceso a la educación y una escuela de calidad es uno de los pilares de los derechos de los niños.

Gráfico 16. Porcentaje de asistencia a la educación por edades simples según área geográfica



Cuadro 18. Tasa de asistencia a la educación en niños de 6 a 11 años de edad

| 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 |

Fuente: Elaborado por UNICEF con datos de la ECH del INE.

El derecho a la educación

La asistencia escolar

El acceso a la escuela primaria es un derecho alcanzado desde hace varias décadas en Uruguay. Todo niño, independientemente de su condición social o área de residencia, accede a un establecimiento educativo. La escuela pública, con sus aproximadamente 2 400 establecimientos (1 000 de ellos en las áreas rurales), recibe a 9 de cada 10 niños que asisten a la educación primaria.

Como se observa en el siguiente gráfico y cuadro, la asistencia a la educación entre los niños con edad de asistir al ciclo primario es prácticamente universal. Desde los 6 hasta los 11 años (edad teórica que comprende el nivel) el porcentaje de niños que están asistiendo es casi del 100%.²⁰ Los problemas de asistencia se manifiestan particularmente en el sistema preprimario y posprimario. La asistencia aumenta hasta los 6 años, cuando al-

²⁰ ANEP: *Deserción en educación primaria. El abandono en las escuelas públicas urbanas*, Serie Estadística Educativa n° 4, Montevideo, 2004.

canza el 100%, cifra que se mantiene hasta la edad correspondiente al sexto grado de educación primaria (11-12 años). A partir de estas edades el abandono comienza a incrementarse notoriamente.

El abandono escolar

El alto nivel de cobertura de la enseñanza primaria no equivale a decir que las situaciones de abandono educativo sean inexistentes. De hecho, la Encuesta de Hogares indica la existencia de abandono, que es superior entre los niños de hogares pobres. Para el año 2004, el 1,3% de los niños de 6 a 11 años no asistía a ningún establecimiento educativo, situación que

ascendía al 1,6% en los niños pobres.

De acuerdo con estimaciones de la ANEP²¹ para el año 2002, basadas en información de la Encuesta de Hogares y de los registros administrativos, los niños que abandonaron la escuela serían entre 1 300 y 1 500. Por otra parte, los niños que asisten a la escuela menos de 70 días durante el año (abandono intermitente) son aproximadamente 3 500. Esta aproximación estaría hablando de que entre 1 300 y 3 500 niños abandonan en forma permanente o intermitente sus estudios primarios.

²¹ ANEP: *La repetición en las escuelas públicas*, Serie Estadística Educativa n° 3, Montevideo, 2003.

Cuadro 19. Porcentaje de niños de 6 a 11 años que no asisten a la enseñanza por pobreza. Año 2004

| | Niños en hogares pobres | Niños en hogares no pobres | Total |
|----------------------|-------------------------|----------------------------|-------|
| Niños de 6 a 11 años | 1,6% | 1,0% | 1,3% |

Fuente: Elaborado por UNICEF con datos de la ECH del INE.

Cuadro 20. Porcentaje de abandono intermitente de 1.º a 6.º año en escuelas públicas por contexto sociocultural de las escuelas. 1998-2004

| Años | Total | % de abandono intermitente | |
|------|-------|------------------------------------|---------------------------------------|
| | | Escuelas de contexto muy favorable | Escuelas de contexto muy desfavorable |
| 1998 | 1,1 | 0,4 | 1,5 |
| 1999 | 1,4 | 0,4 | 2,0 |
| 2000 | 1,4 | 0,4 | 1,8 |
| 2001 | 1,2 | 0,4 | 1,7 |
| 2002 | 1,2 | 0,4 | 1,6 |
| 2003 | 1,1 | 0,5 | 1,4 |
| 2004 | 1,1 | 0,5 | 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*, 2004.

El porcentaje de abandono intermitente de primero a sexto grado en las escuelas públicas no ha variado sustancialmente durante los últimos años. Según los datos proporcionados por el Monitor Educativo de Educación Primaria, era del 1,1% en el año 2004.

Las situaciones de abandono intermitente continúan observándose en mayor medida entre los niños que asisten a escuelas de contexto sociocultural más desfavorable. En éstas el abandono alcanza al 1,5% de los alumnos, porcentaje que es superior al observado para las escuelas de contexto más favorable (0,5%).

Niñas, niños y adolescentes en situación de calle

La existencia de niños en situación de calle es probablemente una de las problemáticas que más evidencian la vulneración de derechos a que están sometidos muchos de los niños uruguayos.

Es quizás esta realidad la que sintetiza en forma más clara la vulneración generalizada de los derechos: niños que trabajan, que no concurren a la escuela, que están expuestos diariamente a situaciones difíciles y que no encuentran en sus familias la contención necesaria para su desarrollo como niños.

Pese a que es muy poco lo que se sabe sobre esta realidad, no cabe la menor duda de que es un fenómeno real, que se observa cotidianamente en las calles del país y que probablemente haya aumentado en los últimos años.

Entre la escasa información sobre la problemática, existe un estudio realizado en el 2003 por la organización Gurises Unidos llamado *Cuantificación de niñas, niños y adolescentes en situación de calle en el departamento de Montevideo y área metropolitana*.

De acuerdo con los resultados del estudio, unos 3 100 niños y adolescentes se encontraban en situación de calle en Montevideo y el área metropolitana de Canelones en el año 2003.

Tres de cada cuatro eran varones, proporción que se acentuaba al considerar la jornada de la actividad: en la noche los varones representaban el 84%.

Por último, las situaciones de calle fueron observadas mayoritariamente sin tener una referencia adulta (67% en la mañana y 72% en la noche), y como actividad que predominantemente se desarrollaba en grupos (40% en la mañana y 50% en la noche).

El egreso de la educación primaria

La cobertura casi universal que se observa en el sistema educativo primario se manifiesta también en un egreso casi total. La tasa de culminación del ciclo, entre los adolescentes de 15 y 16 años, es del 96,3% para el 2004, porcentaje similar al observado para toda la serie. Sin embargo, y como posteriormente se desarrollará, el problema de la educación primaria no radica en el acceso, sino en lo tardío que resulta el egreso para un conjunto importante de niños. Esto queda de manifiesto en la tabla que analiza la culminación del ciclo para dos grupos de edad: 13 ó 14 y 15 ó 16 años.

A los 15 ó 16 años ha egresado el 96,3%, lo que probablemente represente una cifra muy próxima al egreso universal (vale destacar la cuestión de los niños con discapacidad, que representan el 3,1% de la población menor de 15 años [INE, 2004]).

Sin embargo, al calcular el mismo indicador, pero para los niños de 13 a 14 años, el egreso es 10 puntos porcentuales inferior. Esto está indicando que, a pesar de los altos niveles de egreso del sistema primario, se producen situaciones en las cuales los niños no egresan con la edad teórica pertinente para el ni-

vel (12 años), sino que tardan algunos años más, producto de la repetición existente en el sistema.

La repetición en educación primaria

Como se mencionó en el anterior *Observatorio* y lo establecen diferentes documentos,²² la repetición en educación primaria presenta tres rasgos fundamentales: niveles de repetición altos en comparación con otros países de la región, un flujo que está marcadamente concentrado en los primeros grados del ciclo y una repetición significativamente más alta en aquellas escuelas cuya composición social es más vulnerable. En el año 2004 la repetición total fue del 8,6%, y del 16,9% en primer grado. Aunque sus niveles continúan siendo importantes, merece destacarse una reducción de la repetición por tercer año consecutivo, que la ubica en su nivel más bajo de los últimos 15 años.²³

Esta reducción fue más importante en las escuelas de contexto sociocultural más desfavorable, en las que para el primer grado pasó del 26,5% en el 2001 al 20,3% en el 2004. Aun así, la repetición en estas escuelas es tres veces superior a la existente en aquellas de mejor contexto.

En cuanto a la repetición por categoría de escuela, se destaca lo ocurrido en las de tiempo completo. Éstas, que se ubican en contextos socioculturales desfavorables, presentan la repetición más baja entre los distintos tipos de escuela (11,9%). En contraposición, las escuelas de contexto sociocultural crítico (CSCC) son las que alcanzan la repetición más alta (1 de cada 4 niños repite). Sin embargo, es preciso

Cuadro 21. Tasa de culminación del ciclo primario y de enseñanza media

| Años | Tasa de culminación del ciclo primario | |
|------|--|--------------------|
| | A los 13 o 14 años | A los 15 o 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 |

Fuente: Elaborado por UNICEF con datos de la ECH del INE.

Cuadro 22. Tasa de repetición en escuelas públicas

| Años | Tasa de repetición | Tasa de repetición |
|------|--------------------|--------------------|
| | 1.o a 6.o año | de 1.er 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 |

Fuente: ANEP, *Monitor educativo de Educación Primaria*, 2004.

señalar que desde el año 2002 las escuelas de CSCC son las que en términos absolutos han presentado los mayores descensos.

En síntesis, en lo que respecta al derecho a la educación de los niños uruguayos, se observa un acceso casi universal a la enseñanza primaria, con escasas situaciones de abandono. La repetición,

²² Por ejemplo, ANEP: *La repetición en las escuelas públicas*, Serie Estadística Educativa n° 3, Montevideo, 2003.

²³ *Ibidem*.

Cuadro 21. Porcentaje de repetición en 1^{er} grado por contexto sociocultural y categoría de escuela

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

Fuente: ANEP, *Monitor educativo de Educación Primaria*, 2004.

pese a su disminución en los últimos años, continúa siendo elevada y está concentrada en los contextos socioculturales más desfavorables. Es preocupante el hecho de que el egreso de la educación primaria no represente el acceso cuasiuniversal hasta llegar a la franja de los 15 a 16 años. El rezago y la repetición hipotecan la educación futura. Probablemente estos niños sean los principales candidatos a abandonar la educación en los años venideros.

Pro último, es importante llamar la atención sobre el hecho de que entre 1 300 y 3 500 niños abandonan en forma permanente o intermitente el sistema educativo primario.

Programas de alimentación y comedores escolares

Entre setiembre y noviembre del año 2003, el Instituto Nacional de Estadística realizó un módulo anexo a la Encuesta

Continua de Hogares que indagó sobre el acceso de los hogares y la población a los diferentes programas gratuitos de alimentación.

Los principales resultados señalados por el informe²⁴ indican que el porcentaje de los hogares que acceden a algún tipo de alimentación gratuita provisto por instituciones alcanza el 14,7% (21,4% en el interior urbano y 8,5% en Montevideo).

Dentro de la población de menor edad (menores de 13 años) los comedores de las escuelas públicas representan el programa más extendido del país. El Programa de Alimentación Escolar (PAE) del Consejo de Educación Primaria cubre al 23% de estos niños, en tanto el resto de los programas de comidas preparadas (INDA, CAIF y otras instituciones públicas o privadas) cubren el 5,5%. Cuando se considera a la población de 0 a 3 años, los centros CAIF representan la modalidad de alimentación más importante (5,2%).

²⁴ INE: *Encuesta de usuarios de programas de alimentación y comedores escolares*, Montevideo, 2004.

Si se considera únicamente a los niños que asisten a establecimientos públicos de educación inicial o primaria, el PAE brinda complementación nutricional a 4 de cada 10 niños (42,0% en el interior urbano y 35,7% en Montevideo). La alimentación que predomina en las escuelas es el almuerzo (con o sin desayuno/merienda), que cubre al 88,3% de los niños que reciben alimentación en estas escuelas.

Los resultados del informe también indican la existencia de una significativa focalización del PAE: entre los niños ubicados en los hogares del primer tercio de ingresos la cobertura alcanza al 53,6%, en tanto en los hogares mejor posicionados (último tercio de hogares) el acceso se produce en el 14,8% de los niños.²⁵

Las condiciones de vida

La situación en lo que respecta a condiciones de vida de los niños de 6 a 12 años ha empeorado significativamente en los últimos años. En el año 2004 el porcentaje de niños que viven en hogares pobres alcanzó el 53,7%, el valor más alto de los últimos tres lustros. La crisis económica que vivió el Uruguay entre 1999 y el 2002 repercutió considerablemente en la situación de los niños. Entre 1998 y el 2004 la incidencia de la pobreza aumentó 25 puntos porcentuales, alcanzando a 156 mil niños de estas edades.

En tanto, la indigencia creció en forma aún más significativa que la pobreza: entre 1999 y el 2004 se multiplicó prácticamente por cuatro. Con niveles históricos de indigencia infantil relativamente reducidos, el país tiene actualmente a uno de cada diez niños de 6 a 12 años en hoga-

Situación de las personas con discapacidad

Entre setiembre del 2003 y agosto del 2004, la Comisión Honoraria del Discapacitado y el Instituto Nacional de Estadística llevaron a cabo la Encuesta Nacional de Personas con Discapacidad (relevamiento anexo a la Encuesta Continua de Hogares). Ésta reviste gran importancia porque constituye la primera cuantificación sistemática del tema.

Los principales resultados indican una prevalencia de la discapacidad que alcanza al 7,6% de población, unas 210 000 personas residentes en localidades de 5 000 o más habitantes.

La prevalencia es similar en Montevideo y en el interior urbano, pero es más alta entre las mujeres (8,2% frente a 7,0% para los hombres) y aumenta significativamente con la edad. Es del 3,1% para los menores de 15 años, del 3,0% entre los 15 y los 29 años, del 4,1% entre los 30 y los 49 años, del 9,1% entre los 50 y los 64 años y del 24,5% para los de 65 años o más.

Más de la mitad de las personas con discapacidad (51,2%) consideran que ésta se origina en alguna "enfermedad", fenómeno muy asociado a la etapa en la que se encuentra nuestro país en cuanto a la transición demográfica y epidemiológica. En tanto, el segundo origen en importancia señalado es el "nacimiento", mencionado por una de cada cinco personas (20,8%).

Entre los menores de 15 años la prevalencia de la discapacidad es superior para los varones que para las mujeres (3,6% y 2,6% respectivamente). Del total de personas con discapacidad, una de cada diez es menor de 15 años.

En cuanto a la asistencia a la educación para los niños de 4 a 15 años con discapacidad, se observa que un 12% no asiste a establecimientos educativos, situación que contrasta con lo que ocurre en el resto de la población, donde los no asistentes representan el 5,3%.

²⁵ Para realizar esta afirmación es necesario tener presente que a la escuela pública concurre la amplia mayoría de los niños uruguayos (87%). Además, el comedor escolar es un servicio de carácter voluntario que brinda la escuela y que se concentra en los establecimientos de contexto más desfavorable. Por ejemplo, según los datos del Monitor Educativo 2004, el 98,1% de las escuelas de contexto sociocultural más desfavorable tiene comedor.

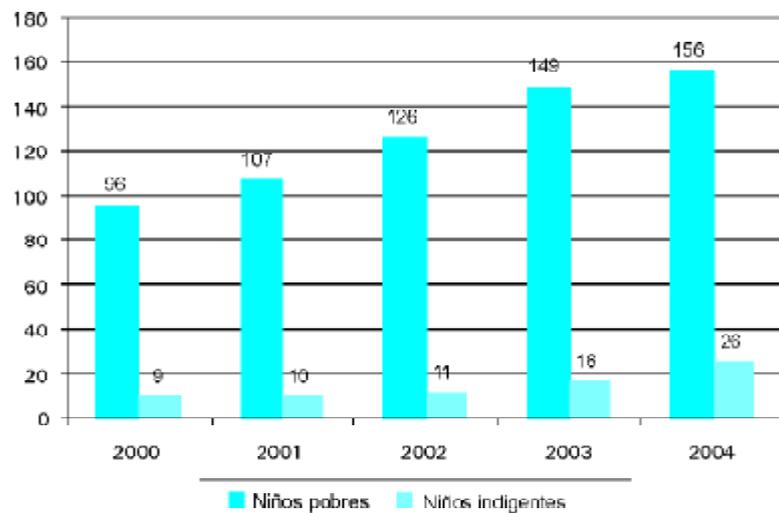
res que no pueden cubrir las necesidades básicas alimenticias. La indigencia, que en el 2000 alcanzaba a 9 mil niños de 6 a 12 años, se incrementó hasta llegar a los 26 mil.

Un rasgo distintivo y preocupante que se observa desde el 2002 es que, a pesar

del crecimiento de la economía durante el 2003 y el 2004, que redundó en un descenso del desempleo, las situaciones de pobreza e indigencia infantil, lejos de disminuir, han crecido en forma sistemática.

En los años 2003 y 2004 el crecimiento del PBI fue de 2,5% y 12,3% respectivamente. Asimismo, la tasa de desempleo general pasó de 17,0% en el 2002 a 13,1% en el 2004. Esta tendencia también fue observada entre los jefes y cónyuges de los hogares con niños de 6 a 12 años (la tasa bajó del 13,0% al 9,7%). Sin embargo, el crecimiento de la economía y la reducción del desempleo no fueron condiciones suficientes para que se registrara un descenso de la pobreza y la indigencia.

Gráfico 17. Estimación de la cantidad de niños de 6 a 12 años pobres e indigentes. En miles. 2000-2004



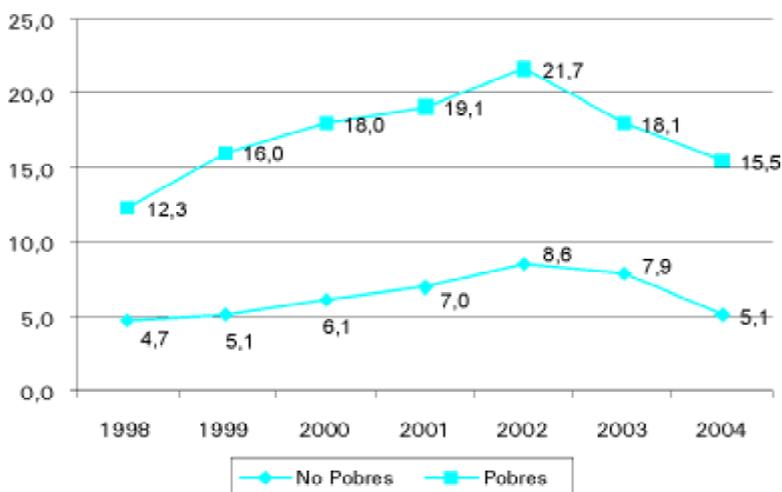
Cuadro 24. Porcentaje de niños de 6 a 12 años por debajo de la línea de pobreza y de la línea de indigencia y tasa de desempleo de los miembros adultos en hogares con niños de 6 a 12 años de edad

| | Incidencia de la pobreza y la indigencia | | Desempleo |
|------|--|---------------------------|--|
| | Niños por debajo de la LP | Niños por debajo de la LI | Tasa de desempleo de jefe y cónyuge en los hogares con niños |
| 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 | 53,7 | 8,9 | 9,7 |

Fuente: Elaborado por UNICEF con datos de la ECH del INE.

En resumen, en lo que hace a las condiciones de vida de los niños de 6 a 12 años, los resultados no son demasiado alentadores. Este grupo de edad presenta una vulnerabilidad a la pobreza similar al resto de la infancia, que ni siquiera el crecimiento económico de los dos últimos años pudo minimizar. En este sentido, el nivel de vida adecuado de este grupo de edad está aún muy lejos de alcanzarse.

Gráfico 18. Tasa de desempleo de jefes y cónyuges de hogares con niños de 6 a 12 años según condición de pobreza



4. SITUACIÓN DEL GRUPO DE 13 A 17 AÑOS

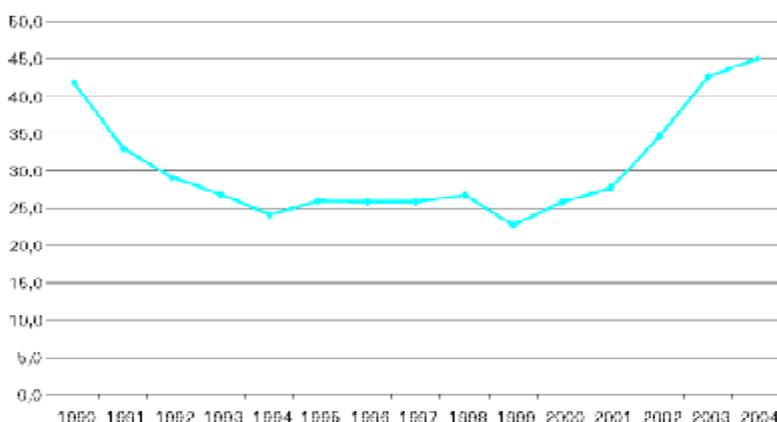
El derecho a un nivel de vida adecuado

Los adolescentes uruguayos no escapan a la caracterización realizada para los

niños en lo que hace a condiciones de vida. Al igual que la infancia, la adolescencia es una etapa que presenta altos niveles de pobreza. Aunque es cierto que con el avance del ciclo de vida disminuye la incidencia de la pobreza, casi la mitad (45%) de los adolescentes se encuentran en dicha situación. Estas cifras se han incrementado notoriamente en los últimos años: en el 2000 alcanzaban el 25,8%.

Del mismo modo que para la infancia, las situaciones de extrema pobreza (indigencia) fueron las que en términos relativos más se incrementaron. A fines de la década del noventa era posible hablar de un número muy reducido de adolescentes en hogares que no lograban cubrir sus necesidades de alimentación (1,8% en

Gráfico 19. Porcentaje de adolescentes pobres (de 13 a 17 años)



Cuadro 25. Indicadores de condiciones de vida: pobreza, indigencia y desempleo

| | Porcentaje de adolescentes 13 a 17 años por debajo de la línea de: | | Tasa de desempleo de jefes y cónyuges de hogar según existencia de 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 | 45,0 | 6,4 | 8,2 |

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

1999). Cuando se observa la cifra del 2004 es visible el impacto de la crisis sobre este grupo: un 6,4% de los adolescentes son indigentes.

En términos absolutos las cifras del 2004 muestran la existencia de unos 100 mil adolescentes pobres y 14 mil indigentes. En tan solo cuatro años se registró un aumento de aproximadamente 42 mil pobres y 9 mil indigentes.

En tanto, la tasa de desempleo de los jefes y cónyuges de los hogares donde residen adolescentes presenta una significativa reducción, al pasar el indicador de 12,1% en el 2002 a 8,2% en el 2004. Esta disminución se manifiesta tanto en los hogares pobres como en los no pobres. En los hogares pobres se destaca una reducción de casi nueve puntos porcentuales. En definitiva, para los adolescentes surge lo mismo que para la infancia: a pesar de la mejora en los indicadores de empleo en estas familias, la pobreza y la indigencia entre los adolescentes ha continuado aumentando.

En suma, la tendencia reciente sobre condiciones de vida de los adolescentes es similar a la anotada para la infancia. El país, luego de la crisis del año 2002, logró retomar la senda del crecimiento económico, pero ésta no se vio reflejada en las condiciones de vida de los más jóvenes. La pobreza y la indigencia continúa siendo un rasgo distintivo de estas generaciones.

Gráfico 20. Estimación de la cantidad de adolescentes (de 13 a 17 años) pobres e indigentes. En miles. 2000-2004

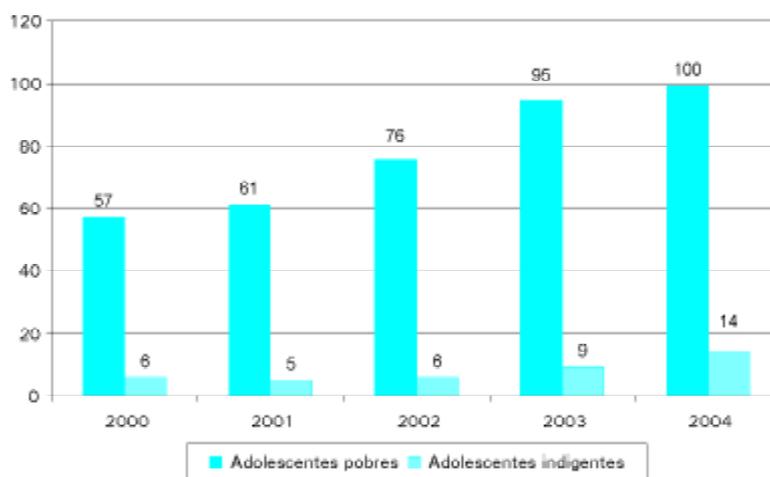
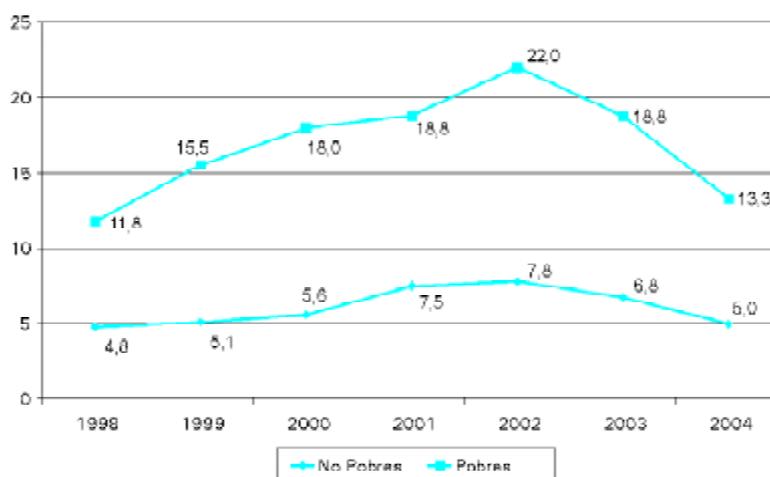


Gráfico 21. Tasa de desempleo de los jefes y cónyuges de hogares con niños de 13 a 17 años según pobreza



El derecho a la educación

La adolescencia es el período en que comienza a manifestarse significativamente el problema del abandono del sistema educativo. Cuando se observa el nivel de la asistencia por edades simples se destaca un acceso casi universal hasta las edades correspondientes al ciclo primario (11-12 años), y a partir de entonces comienza un proceso de desgranamiento. El si-

guiente gráfico muestra la asistencia por edades simples a partir de los 10 años e indica, tanto para el medio urbano como rural, un abandono progresivo, especialmente desde los 13 años, y de mayor magnitud en las áreas rurales.

Además, el gráfico compara en dos momentos (1991 y 2004) cómo era la asistencia en el medio urbano (ECH). Lo que se destaca es que, aun con la existencia de un abandono en las edades correspondientes al ciclo medio, éste parece transferirse un año entre 1991 y el 2004. Así, el porcentaje de adolescentes que a los 13 años no asistían al sistema educativo en 1991 era de 5,5%, en tanto en el 2004 era de 3,6%; a los 14 años, del 10% y el 6,8% respectivamente, y a los 15 años, del 21,0% al 11,8% respectivamente. En suma, a pesar del abandono existente, es mucho lo que se ha avanzado entre 1991 y el 2004.

De esta forma, la asistencia a la educación entre los adolescentes ha mejorado durante los últimos quince años. Si se toma la tasa de asistencia entre 1991 y 2004 para los adolescentes de 12 a 17 años,²⁶ se observa que ésta pasa de 82,9% a 88,4%. Además, los cambios más importantes, como lo muestra el siguiente gráfico y cuadro, se producen en la década del 2000 y en el interior del país.

Este mejoramiento relativo de la asistencia a la educación se explica tanto por lo que ocurre entre aquellos adolescentes pobres como entre los no pobres. Para los primeros, la concurrencia a establecimien-

²⁶ Si bien este capítulo se concentra en los adolescentes de 13 a 17 años, en los datos que se están presentando se muestra la situación de los 12 a 17 años, dado que corresponden a la edad teórica de enseñanza media.

Gráfico 22. Porcentaje de asistencia a la educación por edades simples según área geográfica (10 a 17 años)

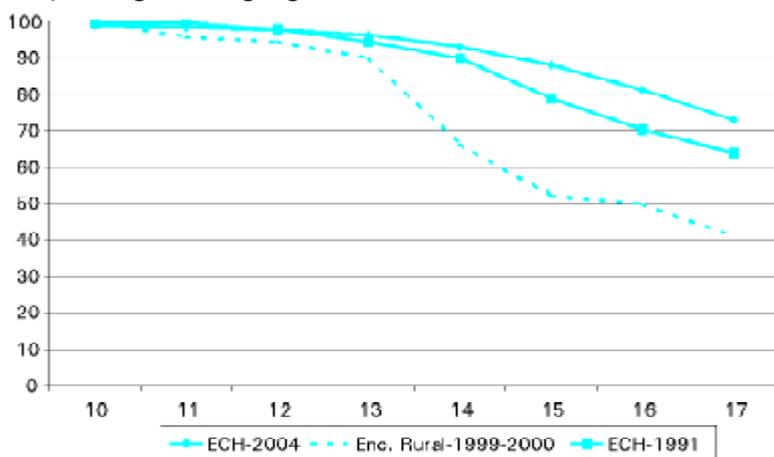
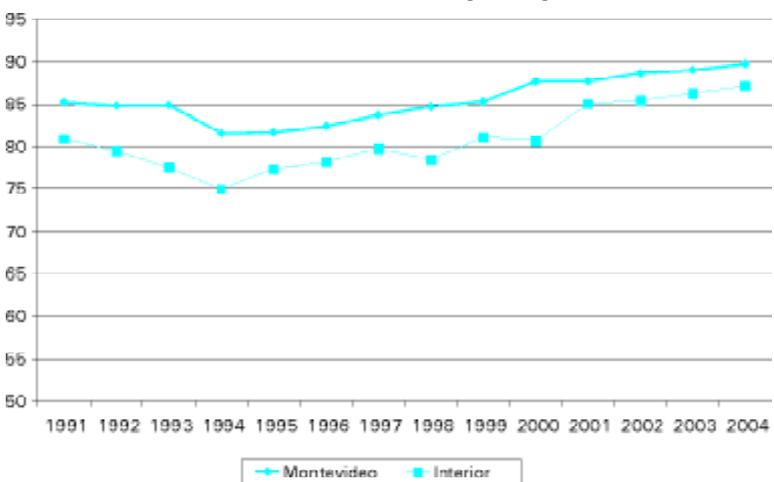


Gráfico 23. Porcentaje de adolescentes (12 a 17) años que asisten a un establecimiento educativo, según región



Cuadro 26. Tasa de asistencia escolar en adolescentes de 12 a 17 años

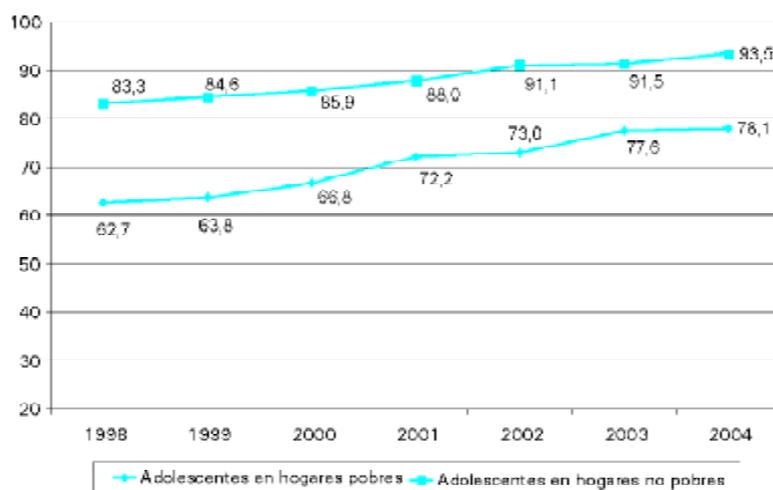
| Años | 13 a 17 años Total | 12 a 17 años Hombres | Mujeres | Total |
|------|-----------------------|-------------------------|---------|-------|
| 1998 | 77,8 | 75,4 | 80,2 | 81,2 |
| 1999 | 80,2 | 76,8 | 83,6 | 83,0 |
| 2000 | 81,0 | 78,9 | 83,1 | 83,8 |
| 2001 | 83,6 | 81,3 | 86,0 | 86,3 |
| 2002 | 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 |

Se incluye el tramo de 12 a 17 a los efectos de poder contar con una aproximación a los adolescentes escolarizados con edad teórica de asistir a enseñanza media.
Fuente: Elaborado por UNICEF con datos de la ECH del INE.

tos educativos entre 1998 y el 2004 aumentó 15 puntos porcentuales, y 10 puntos para los no pobres. Lo positivo es que este aumento ha sido progresivo, por cuanto la brecha de asistencia entre ellos pasó de 21 puntos a 15.

La mejora también se ha notado en los indicadores de logro educativo, ya que el egreso de educación media aumentó considerablemente, en especial para los varones, que logran egresar de la enseñanza media en un 10% más que en 1998. Pero aun con esta mejoría es llamativo el bajo nivel de egreso que existe en el país. En Uruguay, para el medio urbano, solo 4 de cada 10 jóvenes de 21 y 22 años han logrado completar su educación media, relación que es inferior entre los varones.

Gráfico 24. Porcentaje de adolescentes (13 a 17) años que asisten a un establecimiento educativo, según pobreza



Cuadro 27.
Logro educativo de los jóvenes de 21 y 22 años de edad

| 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 |

Fuente: Elaborado por UNICEF con datos de la ECH del INE.

El trabajo adolescente

Corrientemente se asocia a la vulneración del derecho a la educación la existencia de una inserción temprana en el mercado laboral. El trabajo significa, además de un adelantamiento de los roles adultos, un probable abandono del sistema educativo. En Uruguay el trabajo adolescente ha sido significativamente alto en comparación con otros países de la re-

Cuadro 28.
Porcentaje de adolescentes de 14 a 17 años que trabajan

| 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 |

Fuente: Elaborado por UNICEF con datos de la ECH del INE.

gión.²⁷ El estudio realizado por UNICEF sobre *Trabajo infantil y adolescente* concluía que el trabajo en adolescentes se comportaba de forma similar al dinamismo de la economía y el mercado laboral. Es decir, en momentos de auge económico se notaba un aumento de la participación laboral, en tanto en los momentos de recesión se verificaba la tendencia contraria. En parte, el estudio señalaba lo contrario de lo que muchas veces se supone; esto es, que en los momentos de crisis las familias debían recurrir a la fuerza laboral secundaria (por ejemplo, los adolescentes) para poder paliar los efectos de la crisis.

Los datos recientes sobre la participación de los adolescentes en el mercado de empleo parecen aumentar la evidencia sobre este punto. Aunque es necesario corroborar esta tendencia con los datos del año 2005, la información del 2004 marca una ruptura de tendencia en la tasa de empleo adolescente. Ésta ha venido reduciéndose sistemáticamente desde el comienzo de la recesión. En 1998 los adolescentes que trabajaban eran el 15%, en tanto para el 2003 eran el 7,7%. Sin embargo, en el 2004 por primera vez en los últimos seis años se verificó un leve aumento (de seis décimas) en el porcentaje de adolescentes que trabajan. Esto plantea una luz de alerta sobre la evolución del indicador, que será necesario monitorear en los próximos años.

El leve aumento se produjo exclusivamente para los varones y en mayor medida para los adolescentes de hogares pobres, donde los que trabajan pasaron de un 10,4% en el 2003 a 11,0% en el 2004.

²⁷ Véase *Panorama de la infancia en Uruguay* y otros.

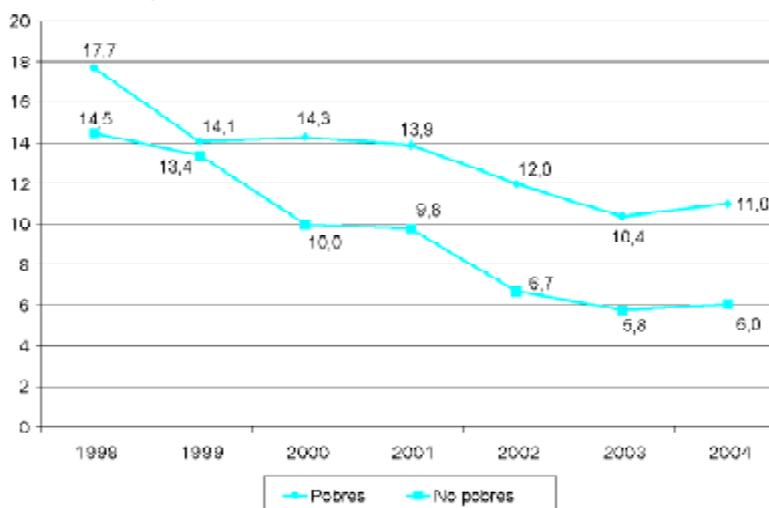
Además, el patrón que indica una mayor participación laboral entre los adolescentes de estos hogares con respecto a los mejor posicionados en la estructura de ingreso ha seguido presente en todos estos años: la tasa de empleo de los adolescentes pobres ha sido desde el 2002 prácticamente el doble que entre los no pobres.

El trabajo y la educación

El análisis anterior muestra la conveniencia de estudiar conjuntamente el empleo y la educación, dado que son dos dimensiones que muy probablemente *compitan* entre sí, en especial para los adolescentes más pobres.

El cuadro que se presenta a continuación clasifica a los adolescentes de acuerdo con el estudio y el trabajo. Lo que surge de él indica que la proporción de adolescentes con dedicación exclusiva al estudio se ha incrementado desde 1998. Algo similar, pero de tendencia inversa, se observa para los adolescentes que comparten su educación con el trabajo. Aunque entre el 2003 y el 2004 presenta oscilaciones, de la serie sur-

Gráfico 25. Porcentaje de adolescentes (de 14 a 17 años) que trabajan, según pobreza



ge que esta condición, además de ser bastante marginal, ha perdido importancia relativa. Mientras tanto, los adolescentes que se dedican exclusivamente a trabajar disminuyeron de 1998 al 2003, pero en el 2004 aumentaron casi un punto porcentual. Por último, la condición de los adolescentes que no estudian y no trabajan sigue siendo la segunda categoría en importancia, aunque ha tendido a perder su peso en el total.

Lo anterior permite hipotetizar que el

Cuadro 29. Porcentaje de adolescentes de 14 a 17 años según condición laboral y educativa

| 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 |

Fuente: Elaborado por UNICEF con datos de la ECH del INE.

aumento de los adolescentes que trabajan proviene de aquellos que no estudian y se encontraban buscando empleo. Este fenómeno sería diferente del observado durante mediados de la década de los noventa, cuando el aumento de los adolescentes que trabajaban iba acompañado de menores tasas de asistencia a la educación (UNICEF, 2003).²⁸

Por último, una situación de alto riesgo para los adolescentes es aquella en que se verifica una *desafiliación* tanto del mundo educativo como del mundo del trabajo, es decir, la de quienes que no estudian ni trabajan, pero tampoco buscan empleo. Diversos estudios han mostrado cómo estas situaciones se incrementaron en los noventa (ANEP, MESyFOD y UTU/BID, 2001)²⁹ y planteaban acertadamente las implicaciones que esto acarrearía sobre el adolescente. Con la crisis del

2002 podía suponerse a priori que este tipo de situaciones tendería a aumentar. Sin embargo, lo que surge de los últimos datos indica que el fenómeno ha tendido a reducirse hasta llegar a su valor mínimo (7,9%). Ahora bien, más allá de la tendencia a la baja, no puede dejar de destacarse que casi uno de cada diez adolescentes del país urbano no se inserta en la educación ni tampoco en el mercado de empleo.

Salud y servicios médicos

Como se mencionó en la anterior publicación, la adolescencia es un período de la vida con particulares necesidades desde el punto de vista de la salud. Sin embargo, la visión predominante es que ello no es así, por cuanto los jóvenes no tienen problemas de salud importantes. Esta visión se suma a la relativa *invisibilidad* de los adolescentes para la sociedad adulta. Una consecuencia de ello es que prácticamente no existe una oferta específica de servicios de salud dirigida a atender las demandas particulares de esta etapa de la vida. Los servicios de salud suelen restringirse en la adolescencia a la atención obstétrica o al área de salud mental, pero no existe una respuesta adecuada a los otros requerimientos de salud específicos de los adolescentes. Éstos deben transitar directamente de la etapa infantil a la adulta, lo que constituye una clara expresión de que el sistema de salud no reconoce una especificidad a la adolescencia.

Cuadro 30. Porcentaje de adolescentes de 14 a 17 años que no estudian, no trabajan y no buscan empleo según sexo

| 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 |

Fuente: Elaborado por UNICEF con datos de la ECH del INE.

²⁸ UNICEF: *El trabajo infantil y adolescente en Uruguay y su impacto sobre la educación. Análisis de la situación en la década pasada y reciente*, Montevideo, 2003.

²⁹ *Un análisis acerca de los jóvenes que no trabajan ni estudian*. ANEP, MESyFOD y UTU-BID, 2001.

Desde el anterior *Observatorio* no se han encontrado variaciones significativas en los indicadores de salud. El porcentaje de nacimientos de madres adolescentes se mantiene relativamente estable, la mortalidad en esta franja y sus principales causas no se han modificado, no se dispone de nueva información sobre VIH/sida —aunque se sabe que es en la población joven donde crece la prevalencia— y tampoco se ha producido nueva información sobre el fenómeno de la droga. En los anexos se presentan cuadros con información sobre maternidad adolescente, mortalidad de 10 a 19 años y porcentaje de adolescentes sin cobertura de salud.

El derecho a no ser discriminado: la estigmatización de los adolescentes

Como se mencionaba en el *Observatorio* anterior, en los últimos años los temas de seguridad y violencia han cobrado centralidad en la agenda pública e individual. En este contexto los adolescentes han aparecido de manera estereotipada, asociados a conductas delictivas o desviadas. Esto ha sido reafirmado por algunos de los entrevistados.

En palabras de Víctor Giorgi: “Hubo una corriente de opinión a favor de la represión, del control social, donde la adolescencia pobre aparece muy identificada con la delincuencia infractora, y eso también es un elemento en contra”.

En el mismo sentido, para Juan Faroppa: “Más allá de la nueva realidad política en el gobierno, la sociedad es su-

mamente conservadora en materia de reconocimiento de derechos. Esto permite que discursos de corte restrictivo o antigarantista tengan una buena base de aceptación social. Como prueba de ello, el discurso sobre la ‘inseguridad ciudadana’ se asocia con la nueva legislación sobre personas menores de 18 años”.

Aunque no contamos con nueva información la *Investigación sobre las infracciones juveniles y las sanciones judiciales aplicadas a adolescentes en Montevideo (1994-2002)*,³⁰ mencionada en el anterior *Observatorio*, mostró que los adolescentes no cometen más delitos que la población adulta y que sus delitos tampoco son más graves. Según los datos de esta investigación, el 90% de los niños, niñas y adolescentes “judicializados” tenían entre 14 y 17 años, más del 80% de las infracciones de adolescentes fueron contra la propiedad, en el 70% de las infracciones no se utilizó ningún arma y en más del 80% no se utilizaron armas de fuego —sólo en el 2% de los casos se usaron armas de grueso calibre—, y que los homicidios y las violaciones se mantuvieron estables en los nueve años analizados. El homicidio cometido por adolescentes se ha mantenido en niveles estables en toda la etapa estudiada (1994-2002), y se ubica en un promedio anual de 47 adolescentes intervenidos por homicidio. Lo mismo ocurre con el delito violación, por el cual son intervenidos, en promedio, 13 adolescentes por año. Por tanto, a pesar de la alarma social que se ha instalado en torno a los delitos cometidos por adolescentes, los datos permiten concluir

³⁰ *Investigación sobre las infracciones juveniles y las sanciones judiciales aplicadas a adolescentes en Montevideo*, Montevideo, DNI-UNICEF, 2003.

que éstos no cometen más delitos que los adultos y que tampoco son más violentos.

También en el último año ha adquirido centralidad el fenómeno de la pasta base asociado a la adolescencia y a conductas delictivas. No se ha encontrado información objetiva que permita reafirmar objetivamente esta percepción. Se espera contar con ella en el próximo *Observatorio*.

Como se mencionaba en páginas anteriores, la aprobación del Código de Niño y el Adolescente representa un avance importante en el reconocimiento de los niños y adolescentes como sujetos de derechos. El Código de la Niñez y la Adolescencia, aprobado en el 2004, constituye un valioso avance del marco jurídico de infancia, que no se registraba en el país desde 1934. El nuevo Código manifiesta una clara voluntad de adecuar la legislación de infancia al marco de la Constitución de la República y a los compromisos internacionales asumidos por el país al ratificar la Convención sobre los Derechos del Niño. De esta forma, se reconoce en el Código, materializado en los principios generales, el objetivo de sentar las bases para el establecimiento de un sistema de protección integral de los derechos de la niñez y la adolescencia a partir de la reforma legislativa, y de establecer los lineamientos generales para los cambios institucionales que deberán producirse.

Sin perjuicio de este gran avance, UNICEF formuló observaciones al Código aprobado. En especial, los comentarios tienen que ver con la afectación de principios garantistas en la regulación del sistema de responsabilidad penal juvenil, la falta de modificaciones sustantivas en la estructura institucional estatal donde deberían ejecutarse las políticas públicas sobre niñez y adolescencia, la regulación discrecional del trabajo infantil y adolescente; y en algunos aspectos referidos al respeto del derecho a la identidad de las personas menores de 18 años.

Aún no se dispone de evidencia empírica objetiva sobre las consecuencias de la aprobación del Código, pero se sabe que su aplicación sin duda está impactando en la vida de niños, los adolescentes y sus familias.

En resumen, los adolescentes son, como los niños, los más afectados por la pobreza. Solo 4 de cada 10 jóvenes de 21 y 22 años han logrado completar su educación media, el 8,3% de los adolescentes trabaja y existe un significativo número que no estudia, no trabaja ni busca trabajo. La escasa *visibilidad* de los problemas de salud de los adolescentes hace que no tengan una adecuada respuesta desde los servicios de salud.

Por último, los adolescentes son estigmatizados y suelen ser asociados con conductas violentas. Este fenómeno está claramente más presente entre los adolescentes provenientes de hogares pobres.

IV. COMENTARIOS FINALES

El balance realizado acerca de los 15 años de vigencia de la CDN en el Uruguay muestra logros, algunos de ellos realmente relevantes, pero también, y sobre todo, muchos y muy importantes asuntos pendientes. Más allá de este primer balance, parece bastante evidente que el país ha tenido y tiene diversos bloqueos y no pocas dificultades para la adopción de medidas que aseguren la plena vigencia de la Convención.

Es claro que la ratificación de un tratado internacional como la CDN no significa que un Estado, ni que el conjunto de la sociedad, esté dispuesto o maduro para la plena implementación de los compromisos signados en ese momento. Probablemente la CDN no sea el único caso en que exista una disociación entre la firma del convenio o acuerdo internacional y su cumplimiento. En ese sentido, es interesante analizar cómo, casi simultáneamente a la firma de uno de estos tratados, en la sociedad se pueden observar procesos que animan políticas y comportamientos totalmente opuestos. Como señala Emilio García Méndez en el prólogo, en varios países de la región se verificaron hechos, y en algunos casos políticas, que contradecían flagrantemente a la CDN, al mismo tiempo que los gobiernos firmaban su adhesión al tratado.

En Uruguay, la adecuación legal a la CDN fue un largo proceso con múltiples debates y negociaciones que culminó en el 2004 con la adopción de un nuevo Código de la Infancia y la Adolescencia. Este nuevo texto incorpora los principios de la Convención y representa un significativo avance en el proceso de

alineación a lo establecido en la CDN, a pesar de lo cual, como se sostiene en este trabajo, algunos aspectos referidos a la justicia penal juvenil necesitan ser revisados. No obstante, el mayor desafío radica en la necesidad de adecuar las prácticas institucionales a las nuevas disposiciones legales y en difundir más ampliamente en el conjunto de la sociedad una concepción integral y profunda de los derechos humanos referida a la infancia.

En contraposición con los logros señalados, el mayor rezago en relación con la CDN se halla en las desfavorables condiciones de vida que encuentran la mayoría de los niños al nacer. Este *pobre comienzo* es el punto de inicio de un inexorable proceso de acumulación de déficit que tendrá como resultado la postergación de oportunidades para sucesivas generaciones de niños y adolescentes uruguayos.

La reciente crisis del 2002 no ha hecho más que empeorar un proceso que ya tenía entonces más de veinte años de existencia en el país. Además, en los años 2003 y 2004, pese a la mejoría de los indicadores económicos y el descenso del desempleo, que señalarían la salida de la crisis, la pobreza continuó incrementándose, y más aún el número de niños por debajo de la línea de indigencia. Las razones de esto seguramente están vinculadas a las condiciones particularmente negativas que sufren estos hogares, que hace que no puedan acceder al empleo y a los beneficios de la salida de la crisis.

Otro elemento que se ha sumado en los últimos años es la configuración geo-

gráfica de la pobreza, con la delimitación de nuevos fraccionamientos sociales que eran desconocidos para el país hasta entonces.

Sin embargo, como señalan varios de los entrevistados, hay que incorporar en el balance, y con sentido positivo, la existencia de diferentes programas de atención a la infancia, algunos con camino ya recorrido —como el Plan CAIF o la expansión de las escuelas de tiempo completo— y otros más recientes —como el Plan de Emergencia Social o el proyecto Maestros Comunitarios—, que apuntan a mejorar la situación de los niños en situación de pobreza y de sus familias. Las nuevas autoridades que asumieron en marzo de 2005 han definido a la infancia como una prioridad y han anunciado la ejecución de nuevas acciones para superar la pobreza.

Un nuevo desafío para el ODI consistirá en observar el desarrollo de los diferentes programas y políticas sociales de forma de poder medir el impacto sobre la situación de los niños y colaborar así con la tarea de identificar las es-

trategias más eficaces en este campo.

En forma simultánea al monitoreo y el seguimiento de los programas sociales en ejecución, resulta imprescindible adentrarse en el debate acerca de los caminos que el país debería recorrer para mejorar las condiciones de vida de los niños. Entre otras cosas, será interesante profundizar en las razones que han hecho que la sociedad uruguaya no haya podido dar continuidad a su histórica tradición de políticas de protección a la infancia, con amplio reconocimiento internacional.

A más largo plazo, el mayor desafío estará en identificar políticas y programas que integren efectivamente los principios de los derechos humanos a favor de la infancia, incorporar estos principios a las prácticas de instituciones y operadores vinculados con la infancia, promover la participación de niños y adolescentes y, finalmente, lograr un amplio consenso ciudadano acerca de la importancia que tiene mejorar la situación de los niños y adolescentes, como forma de respaldar las decisiones que en este sentido habrá que tomar.

V. ANEXOS

Cuadro A 1. Porcentaje de pobreza en la población y en niños o adolescentes según departamentos. Año 2004 (ordenado descendientemente por pobreza infantil)

| Departamentos | Total 2004 | 0 a 17 años 2004 |
|----------------------|-----------------------|-----------------------------|
| Artigas | 48,0 | 68,4 |
| Salto | 44,3 | 64,6 |
| Treinta y Tres | 40,9 | 63,4 |
| Rivera | 39,9 | 60,3 |
| Cerro Largo | 42,1 | 59,9 |
| Paysandú | 39,7 | 58,6 |
| Río Negro | 36,4 | 56,6 |
| Soriano | 31,2 | 53,8 |
| Montevideo | 31,7 | 52,9 |
| Tacuarembó | 35,1 | 50,1 |
| Rocha | 30,4 | 49,4 |
| Maldonado | 27,2 | 46,0 |
| Canelones | 27,8 | 45,4 |
| Colonia | 27,5 | 44,8 |
| Durazno | 31,2 | 43,6 |
| San José | 24,8 | 41,0 |
| Lavalleja | 21,7 | 39,2 |
| Flores | 20,4 | 36,0 |
| Florida | 18,7 | 32,2 |
| Total | 32,1 | 51,9 |

Cuadro A 2. Porcentaje de personas pobres en Montevideo según barrios (años 2003-2004)

| N.º | Barrio | % personas pobres 2003-2004 |
|------------|-----------------------------|------------------------------------|
| 30 | Casavalle | 77,5 |
| 37 | La Paloma - Tomkinson | 71,6 |
| 61 | Villa García - Manga rural | 68,1 |
| 36 | Casabó - Pajas Blancas | 65,5 |
| 21 | Jardines del Hipódromo | 61,5 |
| 32 | Manga - Toledo Chico | 56,8 |
| 62 | Manga | 56,6 |
| 20 | Punta Rieles - Bella Italia | 54,5 |
| 56 | Tres Ombúes - Victoria | 52,8 |
| 31 | Piedras Blancas | 52,1 |
| 55 | Nuevo París | 50,1 |
| 57 | Paso de la Arena | 48,3 |
| 53 | Conciliación | 48,0 |
| 28 | Las Acacias | 47,0 |
| 59 | Colón centro - noroeste | 46,1 |
| 35 | Cerro | 45,8 |
| 17 | Maroñas - Parque Guaraní | 45,6 |
| 34 | Peñarol - Lavalleja | 45,5 |
| 58 | Colón sureste - Abayubá | 40,2 |
| 16 | Bañados de Carrasco | 40,0 |
| 22 | Ituzaingó | 39,9 |
| 18 | Flor de Maroñas | 39,6 |
| 26 | Castro - Castellanos | 37,6 |
| 60 | Lezica - Melilla | 36,8 |
| 27 | Cerrito | 35,1 |
| 54 | Belvedere | 34,3 |
| 24 | Villa Española | 33,1 |
| 38 | La Teja | 32,8 |
| 12 | Malvín Norte | 32,1 |
| 19 | Las Canteras | 29,4 |
| 1 | Ciudad Vieja | 28,1 |
| 52 | Sayago | 26,7 |

Cuadro A 2. Porcentaje de personas pobres en Montevideo según barrios (años 2003-2004) (continuación)

| N.º | Barrio | % personas pobres 2003-2004 |
|-----|-------------------------------|-----------------------------|
| 29 | Aires Puros | 23,7 |
| 33 | Paso de las Duranas | 23,3 |
| 43 | Atahualpa | 21,4 |
| 23 | Unión | 20,9 |
| 48 | Villa Muñoz - Retiro | 20,9 |
| 25 | Mercado Modelo - Bolívar | 20,2 |
| 44 | Jacinto Vera | 20,0 |
| 45 | La Figurita | 20,0 |
| 15 | Carrasco Norte | 19,8 |
| 51 | Brazo Oriental | 18,4 |
| 41 | Aguada | 16,9 |
| 42 | Reducto | 15,7 |
| 40 | Capurro - Bella Vista | 14,6 |
| 49 | La Comercial | 14,0 |
| 39 | Prado - Nueva Savona | 11,8 |
| 3 | Barrio Sur | 11,5 |
| 5 | Palermo | 11,4 |
| 9 | Buceo | 10,9 |
| 46 | Larrañaga | 10,6 |
| 10 | Parque Batlle - Villa Dolores | 10,1 |
| 4 | Cordón | 9,1 |
| 11 | Malvín | 7,7 |
| 2 | Centro | 7,1 |
| 47 | La Blanqueada | 5,2 |
| 8 | Pocitos | 3,5 |
| 50 | Tres Cruces | 3,4 |
| 7 | Punta Carretas | 2,5 |
| 6 | Parque Rodó | 1,7 |
| 14 | Carrasco | 1,2 |
| 13 | Punta Gorda | 0,7 |
| | Total | 30,8 |

Cuadro A 3. Defunciones de menores de 1 año según edad, nacimientos y tasa de mortalidad infantil, neonatal y posneonatal por departamento de residencia. Uruguay 2002

| Departamento de residencia | Defunciones de menores de 1 año | | | Nacimientos | Tasa de mortalidad infantil | | |
|----------------------------|---------------------------------|--------------------|-----------------|-------------|-----------------------------|----------|-------------|
| | Total | Menos de 4 semanas | 4 semanas y más | | Total | Neonatal | Posneonatal |
| Total | 708 | 413 | 295 | 51 953 | 13,6 | 7,9 | 5,7 |
| Montevideo | 252 | 130 | 122 | 19 707 | 12,8 | 6,6 | 6,2 |
| Interior | 456 | 283 | 173 | 32 246 | 14,2 | 8,8 | 5,4 |
| Artigas | 18 | 9 | 9 | 1 440 | 12,6 | 6,3 | 6,3 |
| Canelones | 105 | 55 | 50 | 8 041 | 13,1 | 6,8 | 6,2 |
| Cerro Largo | 26 | 19 | 7 | 1 512 | 17,2 | 12,6 | 4,6 |
| Colonia | 22 | 13 | 9 | 1 798 | 12,2 | 7,2 | 5,0 |
| Durazno | 16 | 11 | 5 | 1 060 | 15,1 | 10,4 | 4,7 |
| Flores | 5 | 2 | 3 | 394 | 12,7 | 5,1 | 7,6 |
| Florida | 11 | 9 | 2 | 982 | 11,2 | 9,2 | 2,0 |
| Lavalleja | 14 | 8 | 6 | 878 | 15,9 | 9,1 | 6,8 |
| Maldonado | 35 | 24 | 11 | 2 381 | 14,7 | 10,1 | 4,6 |
| Paysandú | 32 | 15 | 17 | 2 105 | 15,2 | 7,1 | 8,1 |
| Río Negro | 12 | 9 | 3 | 923 | 13,1 | 9,8 | 3,3 |
| Rivera | 28 | 17 | 11 | 1 772 | 15,8 | 9,6 | 6,2 |
| Rocha | 15 | 11 | 4 | 1 052 | 14,3 | 10,5 | 3,8 |
| Salto | 35 | 25 | 10 | 2 440 | 14,3 | 10,2 | 4,1 |
| San José | 18 | 12 | 6 | 1 547 | 11,7 | 7,8 | 3,9 |
| Soriano | 27 | 21 | 6 | 1 488 | 18,1 | 14,1 | 4,0 |
| Tacuarembó | 23 | 13 | 10 | 1 635 | 14,1 | 8,0 | 6,1 |
| Treinta y Tres | 14 | 10 | 4 | 781 | 17,9 | 12,8 | 5,1 |
| Extranjero | | | | 17 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |

Cuadro A 4. Defunciones de menores de 1 año según edad, nacimientos y tasa de mortalidad infantil, neonatal y posneonatal por departamento de residencia Uruguay 2003

| Departamento de residencia | Defunciones de menores de 1 año | | | Nacimientos | Tasa de mortalidad infantil | | |
|----------------------------|---------------------------------|--------------------|-----------------|-------------|-----------------------------|----------|-------------|
| | Total | Menos de 4 semanas | 4 semanas y más | | Total | Neonatal | Posneonatal |
| Total | 757 | 422 | 335 | 50631 | 15,0 | 8,3 | 6,6 |
| Montevideo | 284 | 157 | 127 | 19 130 | 14,8 | 8,2 | 6,6 |
| Interior | 473 | 265 | 208 | 31 487 | 15,0 | 8,4 | 6,6 |
| Artigas | 40 | 19 | 21 | 1 348 | 29,7 | 14,1 | 15,6 |
| Canelones | 107 | 53 | 54 | 7 860 | 13,6 | 6,7 | 6,9 |
| Cerro Largo | 29 | 11 | 18 | 1 586 | 18,3 | 6,9 | 11,3 |
| Colonia | 16 | 10 | 6 | 1 768 | 9,0 | 5,7 | 3,4 |
| Durazno | 10 | 6 | 4 | 989 | 10,1 | 6,1 | 4,0 |
| Flores | 4 | 3 | 1 | 425 | 9,4 | 7,1 | 2,4 |
| Florida | 9 | 5 | 4 | 1 015 | 8,9 | 4,9 | 3,9 |
| Lavalleja | 18 | 8 | 10 | 858 | 21,0 | 9,3 | 11,7 |
| Maldonado | 29 | 20 | 9 | 2 268 | 12,8 | 8,8 | 4,0 |
| Paysandú | 28 | 15 | 13 | 2 038 | 13,7 | 7,4 | 6,4 |
| Rio Negro | 18 | 13 | 5 | 944 | 19,1 | 13,8 | 5,3 |
| Rivera | 27 | 15 | 12 | 1 808 | 14,9 | 8,3 | 6,6 |
| Rocha | 15 | 9 | 6 | 1 066 | 14,1 | 8,4 | 5,6 |
| Salto | 48 | 31 | 17 | 2 190 | 21,9 | 14,2 | 7,8 |
| San José | 17 | 11 | 6 | 1 619 | 10,5 | 6,8 | 3,7 |
| Soriano | 25 | 17 | 8 | 1 406 | 17,8 | 12,1 | 5,7 |
| Tacuarembó | 18 | 8 | 10 | 1 572 | 11,5 | 5,1 | 6,4 |
| Treinta y Tres | 15 | 11 | 4 | 727 | 20,6 | 15,1 | 5,5 |
| Extranjero | 0 | 0 | 0 | 14 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |

Cuadro A5. Defunciones de menores de 1 año según edad, nacimientos y tasa de mortalidad infantil, neonatal y posneonatal por departamento de residencia. Uruguay 2004

| Departamento de residencia | Defunciones de menores de 1 año | | | Nacimientos | Tasa de mortalidad infantil | | |
|----------------------------|---------------------------------|--------------------|-----------------|-------------|-----------------------------|----------|-------------|
| | Total | Menos de 4 semanas | 4 semanas y más | | Total | Neonatal | Posneonatal |
| Total | 661 | 387 | 274 | 50 052 | 13,2 | 7,7 | 5,5 |
| Montevideo | 252 | 142 | 110 | 18 687 | 13,5 | 7,6 | 5,9 |
| Interior | 409 | 245 | 164 | 31 365 | 13,0 | 7,8 | 5,2 |
| Artigas | 20 | 15 | 5 | 1 292 | 15,5 | 11,6 | 3,9 |
| Canelones | 86 | 48 | 38 | 7 622 | 11,3 | 6,3 | 5,0 |
| Cerro Largo | 33 | 18 | 15 | 1 520 | 21,8 | 11,8 | 9,9 |
| Colonia | 20 | 12 | 8 | 1 726 | 11,6 | 7,0 | 4,6 |
| Durazno | 13 | 7 | 6 | 969 | 13,4 | 7,2 | 6,2 |
| Flores | 7 | 7 | 0 | 414 | 16,9 | 16,9 | 0,0 |
| Florida | 10 | 5 | 5 | 1 001 | 10,0 | 5,0 | 5,0 |
| Lavalleja | 9 | 5 | 4 | 890 | 10,1 | 5,6 | 4,5 |
| Maldonado | 35 | 22 | 13 | 2 335 | 15,0 | 9,4 | 5,6 |
| Paysandú | 17 | 9 | 8 | 2 062 | 8,2 | 4,4 | 3,9 |
| Río Negro | 11 | 10 | 1 | 926 | 11,9 | 10,8 | 1,1 |
| Rivera | 29 | 17 | 12 | 1 847 | 15,7 | 9,2 | 6,5 |
| Rocha | 20 | 9 | 11 | 1 028 | 19,5 | 8,8 | 10,7 |
| Salto | 25 | 20 | 5 | 2 239 | 11,2 | 8,9 | 2,2 |
| San José | 22 | 12 | 10 | 1 624 | 13,5 | 7,4 | 6,2 |
| Soriano | 22 | 13 | 9 | 1 477 | 14,9 | 8,8 | 6,1 |
| Tacuarembó | 18 | 9 | 9 | 1 655 | 10,9 | 5,4 | 5,4 |
| Treinta y Tres | 12 | 7 | 5 | 727 | 16,5 | 9,6 | 6,9 |
| Extranjero | 0 | 0 | 0 | 11 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |

* Cifras provisionales que pueden diferir ligeramente de las definitivas.

Cuadro A 6. Porcentaje de niños sin cobertura de salud

| | 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 |

Fuente: Elaborado por UNICEF con datos de la ECH del INE.

Cuadro A 7. Mortalidad de 5 a 9 años (por 100 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.

* Datos provisorios.

Fuente: Departamento de Estadística del MSP.

Cuadro A 8. Porcentaje de niños sin cobertura de salud

| | 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 |

Fuente: Elaborado por UNICEF con datos de la ECH del INE.

Cuadro A 9. Indicadores de maternidad adolescente

| | 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/ total de nacimientos | | Nacimientos Totales |
|--------|--|---|---------|--|---------|------------------------|
| | | < 15 | 15 - 19 | < 15 | 15 - 19 | |
| 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 |

* Datos provisorios.

Fuente: Elaborado por UNICEF con datos del MSP y del INE.

Cuadro A 10. Tasa de mortalidad de niños y adolescentes de 10 a 19 años

| Año | Tasa de mortalidad de 10 a 19 años (x 100 mil hab.) | | | | | |
|--------|---|---------|---------------------|---------|---|---------|
| | General | | Por causas externas | | Relación entre causas externas y general (2/1) | |
| | (1) | | (2) | | | |
| | 10 a 14 | 15 a 19 | 10 a 14 | 15 a 19 | 10 a 14 | 15 a 19 |
| 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.

* Datos provisorios.

Fuente: Departamento de Estadística del MSP.

Cuadro A 11. Porcentaje de adolescentes sin cobertura de salud

| | 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 |

Fuente: Elaborado por UNICEF con datos de la ECH del INE.

Juan Faroppa - subsecretario del Ministerio del Interior

— *Hace 15 años Uruguay ratificó la Convención de los Derechos de la Infancia y se comprometió a adoptar medidas para aplicarla. ¿En qué grado se cumplió con este compromiso?*

— Se dio un paso muy importante con la aprobación del Código de la Niñez y la Adolescencia, que se encuentra vigente hace ya más de un año. Es interesante destacar que el Código recoge, en especial en sus primeros artículos, los principios fundamentales de la Convención, y que desarrolla un articulado donde aparece claramente destacado un enfoque garantista.

Sin embargo, el proceso de adecuación legal aún no se ha concluido, ya que el propio Código recoge varias soluciones fundadas en el viejo modelo tutelar. Por otra parte, no se ha avanzado en los procesos de reformas institucionales, lo que hace que la estructura del Estado con responsabilidad en materia de niñez y adolescencia no sea un instrumento hábil para que nuestro país cumpla adecuadamente sus compromisos internacionales.

— *¿Se hizo todo lo que se podía para cumplir ese compromiso? Si no fue así, ¿por qué?*

— No, no se hizo todo lo que se podía. Ello se debe a que en Uruguay los procesos de cambio (en todas las áreas) deben enfrentar fuertes resistencias corporativas, las que llevan a que se prioricen los intereses sectoriales antes que los colectivos. A esto deben agregarse dificultades en el plano cultural para comprender cabalmente la necesidad de avanzar en el reconocimiento y la vigencia de los derechos de la niñez y la adolescencia.

— *¿Qué cosas se podrían haber hecho para mejorar la situación de los niños?*

— Es necesario convocar mecanismos permanentes con amplia participación de instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil, a los efectos de trabajar a partir de un diagnóstico común de la problemática. A partir de ello, es imprescindible trabajar especialmente en la superación de las dificultades que en materia de gestión se observan en nuestro país. Cuesta mucho ejecutar cosas, partiendo de un análisis adecuado de la realidad y de las medidas a adoptar para incidir sobre ella.

— *¿Cuáles son los rasgos particulares del Uruguay que dificultan o favorecen los cambios en políticas de infancia?*

En este momento, la sociedad uruguaya no tiene entre sus prioridades la ampliación del marco de promoción de los derechos humanos. Más allá de la nueva realidad política en el gobierno, la sociedad es sumamente conservadora en materia de reconocimiento de derechos. Esto permite que discursos de corte restrictivo o antigarantista tengan una buena base de aceptación social. Como prueba de ello, el discurso sobre la "inseguridad ciudadana" se asocia con la nueva legislación sobre personas menores de 18 años.

— *¿Cuáles son a su juicio los aspectos críticos y los principales desafíos que Uruguay debería atender?*

No se ha definido con precisión el alcance de las nuevas políticas sociales que se implementarán desde el Estado. En especial, cuál es el objetivo a alcanzar y cuáles los mecanismos de participación

de los diferentes actores involucrados en la materia.

Por otra parte, Uruguay debe definir con claridad que es posible implementar medidas para mejorar los niveles de inseguridad ciudadana sin violentar los de-

rechos humanos. Es más: considerar la seguridad como un derecho humano más, interdependiente con los otros. Y no solamente hacerlo en el discurso, sino a partir de medidas específicas, concretas.

Luis Hierro López - vicepresidente de la República, período 2000 - 2005

—Hace 15 años Uruguay ratificó la Convención de los Derechos de la Infancia y se comprometió a adoptar medidas para aplicarla. ¿En qué grado se cumplió con este compromiso? Y si no fue así, ¿por qué?

—En primer lugar, el reconocimiento al hecho legal y jurídico de haber aceptado la Convención y habernos sumado a ella, lo cual significa que el país asume una serie de compromisos y de propósitos que son muy importantes.

Uruguay orienta una enorme proporción de su presupuesto, el 70%, a gastos sociales, que van desde el funcionamiento del INAU a los sistemas previsionales de la vejez. Aun cuando ese gasto eventualmente no esté bien focalizado, no sea eficiente, es una enorme proporción del presupuesto que tiene destino social, y no hay ninguna duda de que nuestras viejas instituciones sociales siguen estando en la buena dirección.

A partir de mi experiencia en el gobierno anterior, así como de mi experiencia de veinte años de legislador, puedo afirmar que, si bien el INAU tiene un enorme presupuesto, comparativamente más grande que el de la Universidad de la República, no somos aún una nación que esté gastando eficientemente.

Y además, debo recordar que el Uruguay estableció en la propia Constitución de la República un mecanismo de distribución del gasto a favor de la tercera edad, lo cual creo que es muy sintomático de hacia dónde el Uruguay piensa que hay que gastar. En su momento, hace 15 años, la sociedad resolvió gastar en un sistema de retribución sin duda justo, pero que implicaba volcar una enorme masa de dinero en la tercera edad y no en los niños.

Casi simultáneamente a la fecha de ratificación de la Convención, es curioso advertir que se propuso incorporar una norma según la cual la educación llevaría el 27% del Presupuesto y el 4% del PBI, y no se votó.

Yo, como soy electoralista y procuro siempre leer lo que hay detrás de una votación, pienso que todavía no somos una sociedad que tenga muy claro que hay que invertir más en los niños y en los adolescentes. Primero, gastamos y gastamos mucho; segundo, no tengo claro que gasteamos bien; pero tercero, no estoy seguro de que todavía el Uruguay, que es un país sensible, solidario, sea una sociedad claramente dispuesta a decir *acá tengo que invertir*. Me parece que estas precisiones generales son importantes para ubicarnos.

En segundo término, si bien es notorio que la crisis económica del año 2002 agravó notablemente la situación del país, también es claro que el Uruguay ha crecido en términos económicos, si tomamos un plazo de los últimos veinte años. No obstante ello, no ha podido resolver los problemas de marginación social y cultural.

Y no hemos podido revertir nuestra situación demográfica. Lo que en términos generales creo que es muy grave para un país con poca población, en términos particulares hace esa ecuación terrible de que la mitad de los niños que nacen, lo hacen en la pobreza. Como decía Germán Rama: "El Uruguay está creciendo al revés; no crece por los sectores medios, la clase media, sino que crece en términos demográficos por las familias pobres".

Quizás la experiencia más alentadora fue la extensión del preescolar y la cobertura educativa. Sin embargo, y a pesar de que se ha invertido grandes cantidades de dinero en esto, siguen siendo por ahora experiencias insuficientes.

En otras materias tengo la impresión de que el Uruguay tiene niveles notoriamente mejores que los del resto de América Latina; me refiero, por ejemplo, a los temas de sanidad y vacunación. Pero todavía estamos sin poder romper el círculo de la pobreza y no tenemos garantías de que todos los esfuerzos del Estado y de la sociedad vayan a ser suficientes para evitar la emergencia social de esos sectores.

En resumidas cuentas, yo creo que si nos comparamos con el Uruguay histórico, no deberíamos estar muy felices de lo que hemos podido hacer. En cambio, si nos comparamos con la realidad de América Latina (e incluso de Estados Unidos y Ca-

nadá), seguimos siendo un país pionero en muchas cosas, incluso en educación preescolar, pero, me parece, no es suficiente para modificar algunas tendencias.

En materia legislativa, pese a la crítica que me hizo la representante de UNICEF, yo defiendo mucho el Código. Hemos hecho un gran esfuerzo legislativo y político-institucional para actualizar una legislación que estaba indudablemente atrasada y donde estábamos incumpliendo las obligaciones de la Convención. Las dificultades que pueda generar el Código en el comienzo de su aplicación es otra discusión. Siempre ocurre, cuando se reforma la legislación, que es necesario un período de prueba. Jacinta Balbela dijo una cosa fundamental en relación con el Código: "Apruébenlo ahora; después siempre hay tiempo de mejorarlo, pero nunca más vamos a tener la posibilidad de aprobar un Código redactado de la A a la Z, y no reformas parciales". Creo que las normas en materia de derecho penal especial siempre son muy polémicas. Pero como son relativamente flexibles, van a permitir una aplicación experimental. De todos modos, tengo claro que es mucho mejor tener este Código que seguir manejándonos con el Código del 34. Entonces allí sí creo que hemos avanzado, y hemos avanzado para bien.

En el resto de las cuestiones, yo creo que, como somos cada vez más una sociedad de viejos, tenemos dificultades serias de índole cultural e intelectual para ponernos del lado de los niños y de los jóvenes.

— El gasto en la educación puede responder a otras cosas; por ejemplo, a la presión corporativa del sector...

—Uruguay tuvo una gran estructura social de prevención, pero no hemos pensado mucho más allá de eso. Cuando tenemos dificultades, pensamos en mejorar la asignación familiar, que es lo que hicimos en el período pasado. La asignación familiar es un gran instrumento, no tengo duda. Ahora, ¿tuvimos tiempo y oportunidad, como sociedad digo, no solo como Parlamento, de pensar en otros instrumentos distintos, más modernos, más eficaces?

Votamos la ampliación de la cobertura de la asignación familiar sabiendo que eso iba a funcionar porque las instituciones que están en torno a la asignación familiar son instituciones que funcionan y que no tienen que hacer experiencias nuevas. Pero quizás no hemos pensado todavía en otras cosas, como cuidar el vínculo del niño con su madre o con su padre e integrar a ese niño a un ámbito social reeducativo.

Además, tenemos que cuidar temas como el de la droga, que es un problema gravísimo. Porque yo no sé qué información tienen ustedes, pero yo he visto casos de niños de ocho años drogados, y a plena luz del día...

Por eso yo creo que se requiere que pensemos muchísimo en cómo va a ser el país, porque fuimos un país pionero en nuestra estructura social, en la socialización, en la derrota del analfabetismo, en un montón de cosas, pero ¿eso en el siglo XXI nos sigue sirviendo? No estoy seguro... Entonces me parece que la primera cosa es pensar otra vez el destino de los niños en términos mucho más avanzados.

— *Cuesta bastante cambiar, ¿no?*

—El Plan de Emergencia tiene dificultades porque quiere enfrentar los proble-

mas reales, pero no usa la pesada estructura del Estado, que podrá ser pesada y costosa, pero que ciertas cosas las hace bien. Yo creo que las ideas están bien planteadas y que no hay mucho más que la escuela de tiempo completo. Lo que ocurre es que estamos en cien escuelas de tiempo completo y tendríamos que estar ya hoy en trescientas para tener una cobertura razonable. Creo que es el camino, pero, reitero, no sé si llegamos a tiempo sólo con la escuela de tiempo completo. Deberíamos tener una red de servicios sociales y deportivos en los barrios más carenciados mucho más eficaz, mucho más rápida, y no la tenemos.

Nos falta una rapidez de respuesta, un oído que el Estado aún no tiene. Como programa de fondo, la escuela de tiempo completo puede ser el proyecto ideal, pero tiene que haber muchos proyectos complementarios y más rápidos, que permitan contener a mucha gente que está muy conflictuada.

— *Hoy se habla mucho de la importancia que tiene asegurar el mayor bienestar posible en la etapa de 0 a 3 años...*

—En La Teja hay un muro que pintaron hace poquitos días que dice: “Los jóvenes tenemos derecho a la educación sexual y a la información sobre drogas”. Me pareció una cosa muy bien planteada y muy inteligente. Es insólito que el Uruguay no tenga programas colectivos y avanzados de educación sexual. Si no empezamos a educar sexualmente a los jóvenes haciendo el esfuerzo de vincular los sentimientos y los valores de la paternidad responsable, van a seguir naciendo chiquilines en familias desarmadas, padres que se van, mamás adolescentes... O sea

que yo, antes de pensar en el CAIF, estoy pensando en esto.

No sé qué prejuicios tenemos, pero, particularmente, yo hice algún esfuerzo en la materia y fracasé contra las estructuras y los prejuicios; en todo caso me culpo a mí por haber fracasado y no a los otros, pero digo que aquí hay un campo enorme para que el Uruguay avance para ser una sociedad más integrada.

Segundo, una vez que el niño nació, ¿cuáles son todas las medidas que tenemos a mano? Desde ya, como primera cosa, la salud del embarazo, que me parece fundamental. ¿Cómo hace una madre de 14 años, que vive con sus padres que son jornaleros para educar bien a su hijito? Ese niño va a tener problemas de nutrición, va a tener problemas educativos, va a tener problemas afectivos, y cuando lo capta el CAIF, a los dos años, ya es un drama.

Los CAIF han sido una experiencia positiva, que ha dado buenos resultados. Yo, desde un imaginario muy batllista que siempre practiqué, le confieso que todas las experiencias estatales las vengo revisando bastante. El CAIF tiene la ventaja de que funciona sólo por la sociedad y no por el Estado; el Estado paga, pone la plata, pero la gestión es lo importante. En el interior, los CAIF son una maravilla. ¡Cómo están funcionando!

También creo que la experiencia que está haciendo el Hospital de Tacuarembó en favor de la protección de la madre y el bebé va en la línea correcta de lo que el Estado tiene que hacer. Es un ejemplo positivo de la acción del Estado, porque se trata de salud pública, y si eso lo podemos repetir a nivel del país... El Hospital

nunca estuvo en la polémica política. Blancos, frentistas, colorados, troyanos..., todos están de acuerdo en que al Hospital hay que apoyarlo.

Yo creo que el Hospital y la escuela siguen siendo centros que deben nuclear a la sociedad, al binomio madre e hijo, a todo lo que nos permita mejorar en estas cuestiones.

— *En el cierre y mirando hacia adelante, ¿cómo salir de estos “cuellos de botella” de la sociedad uruguaya?*

— Hay un tema meramente institucional y burocrático que es la reforma muy a fondo de las estructuras y de la capacidad profesional del INAU.

Si bien se ha hecho mucho, tiene que ser una institución pionera en el país, con capacidad, con expertos, con gente que se forme en el exterior, que tenga oportunidad de comparar su experiencia con lo que se está haciendo afuera del país.

En su momento estaban proyectados una serie de programas de ese tipo que no prosperaron. ¿Qué está haciendo Gran Bretaña y qué hace Rusia o Chile? ¿En qué está el mundo?

Me parece que tenemos allí una asignatura pendiente, que normalmente termina la discusión en torno a estos temas del derecho penal especial. La sociedad, el Parlamento, los partidos, todos quienes estamos comprometidos con estos temas, con el seguimiento de la Convención, y especialmente la gente que está en torno al INAU, deberíamos hacer una actualización filosófica, ideológica, técnica, de cuáles son las políticas en materia de niños y adolescentes.

Entonces, una primera cuestión en tor-

no al futuro es, ¿qué vamos a hacer con el Instituto del Menor y cómo hacemos para que con ese enorme presupuesto que le volcamos funcione mejor?

Un segundo asunto va en la línea de hacer un seguimiento de la aplicación del Código. Porque, si bien soy defensor del Código y lo apuré para que saliera, tampoco estoy casado con él, y creo que hay que hacer un seguimiento para ver si se está en la línea correcta y si hay que hacerle alguna modificación. Me preocupa en torno al Código que se lo vea desde una óptica corporativista. Cuando los jueces dicen que no se puede aplicar porque no tienen suficientes medios o la policía dice que es malo porque no pueden hacer nada con los menores infractores... Esto no es así.

Y en tercer término, yo creo que sigue siendo inevitable un vistazo sobre el tema de la droga. Tengo la impresión de que se están haciendo las cosas bien. Mucho más que los problemas de los menores infractores, hay que pensar en el tema de los menores drogadictos. Como fui ministro del Interior, soy lector de la página policial y además fui cro-

nista policial de *El Diario* hace años, les aseguro que el noventa por ciento de los delitos tienen que ver con el consumo de drogas.

Entonces, si no cortamos antes el tema, el problema delictivo igual vamos a tenerlo. No es un tema económico, es un tema cultural; pero en todo caso me parece que el Uruguay tiene que seguir haciendo un gran esfuerzo en esto. De lo contrario, vamos a seguir teniendo menores infractores y agresivos, porque lamentablemente esa es la experiencia del mundo.

En otros aspectos, la experiencia de las comisarías de menores no es mala, aun cuando cada tanto hay denuncias. La policía ha mejorado muchísimo y con las carencias que tiene ha hecho un esfuerzo enorme para reformar su actitud respecto a los chiquilines...

Yo defiendo la posición de Uruguay como el país más avanzado de América Latina. Ahora nos tenemos que comparar con otros países y ver cómo se están haciendo las cosas. Sé que hemos hecho un gran esfuerzo, sé que estamos bien, pero en todo caso tenemos que mirar también para afuera.

Víctor Giorgi - presidente del Instituto del Niño y del Adolescente del Uruguay

—Hace 15 años Uruguay ratificó la Convención de los Derechos de la Infancia y se comprometió a adoptar medidas para su aplicación. ¿En qué medida piensa usted que se cumplió con este compromiso?

—La Convención apareció con fuerza en los ámbitos académicos, entre los operadores, en organizaciones no gubernamentales, en los ámbitos formativos a

nivel público, pero tardó mucho en tener efecto en las políticas sociales concretas. Tal vez, en el ámbito nacional, el reflejo más claro de lo anterior sea la reforma del Código de la Niñez y la Adolescencia, que tardó mucho tiempo en aprobarse. Fue un proceso lleno de transacciones, que de alguna manera desdibujaron algunos aspectos centrales de la Convención. Si bien se reconoce a la Convención como

referente que introduce una filosofía vinculada a la protección integral del niño como sujeto de derecho, esto fue sobre todo a nivel de principios y a nivel declarativo, pero a nivel concreto, en prácticas institucionales, se está todavía muy lejos de ser coherente con los planteos de la CDN.

Entrando ya un poco al porqué, la lectura que hago es que la Convención llega a América Latina, al Cono Sur, en un momento en que se está dando un repliegue del Estado en el área de las políticas sociales. Ocurren contradicciones, ya que las obligaciones que asume el Estado, que van desde la protección de los derechos hasta la alta calificación que se le exige al personal, colisionan con la retracción del Estado en el ámbito de las políticas sociales y las políticas públicas. En este planteo neoliberal, se naturalizan los costos de un cambio de modelo y se convive con la pobreza, que es un terreno propicio para la vulneración de los derechos.

Entonces yo creo que ahí es donde está la gran brecha. Por un lado la Convención como un avance discursivo muy claro, pero por otro lado un planteo político de retracción del Estado y por último un empobrecimiento real, que genera una polarización de la sociedad, una mayor exclusión.

— *¿Hay algo en particular que podría explicar por qué en Uruguay no se hicieron más cosas en relación con la Convención?*

— Yo creo que Uruguay tiene un facilitador y un obstáculo. En Uruguay los niveles de pobreza no fueron muy profundos y la sociedad uruguaya no tenía *naturalizada*, como otras sociedades latinoamericanas, la emergencia social. Si bien esto ha cambiado en los últimos años,

todavía a nivel cultural tiene una cierta resistencia.

Por otro lado, la idea de Uruguay como referente de civilizaciones más avanzadas operó como obstáculo. Los cambios en otros países donde el vacío era mayor ocurrieron más rápidamente, con una producción legislativa más *aggiornada*. Sin embargo en Uruguay, como supuestamente había una serie de procedimientos muy valorados y mecanismos de transformación muy lentos, la aprobación del Código ajustado a la Convención fue tardía, y la adecuación de prácticas, más tardía aún.

Tal vez también tenga que ver con la coyuntura política en la que el nuevo Código se aprobó. Se trataba de un año electoral, en un contexto de propuestas parlamentarias de corto ciclo, sin una mayor consideración de las circunstancias de aplicación.

En realidad aún no se ha hecho nada en relación con la adecuación del Código y por tanto las referencias a la Convención son todavía discursivas.

Creo que también opera en contra de la incorporación de los resultados de la Convención el sentimiento de inseguridad en la población. Hubo una corriente de opinión a favor de la represión, del control social, donde la adolescencia pobre aparece muy identificada con la delincuencia infractora.

— *Uno podría pensar que la combinación de derechos e infancia en Uruguay tiene muchos tipos de dificultades, no solo políticas, sino en lo cultural...*

— La sensación que uno tiene cuando lee material, cuando habla con gente vieja de la institución, es que en Uruguay la doctrina de la situación irregular nunca

apareció vinculada a la violación de los derechos humanos. Siempre estuvo teñida de un proteccionismo que estaba por encima del bien y del mal, y que aún hoy opera como una suerte de mito histórico que posteriormente fue deteriorándose, dictadura y liberalismo mediante. Los viejos planteos no están impregnados de esta doctrina de situación irregular, sino que aparecen como un intento que garantiza frente a la situación, no al derecho.

Creo que esto opera como una idealización que frena y divide a los sectores que tienen una postura de protección, entre gente que los critica muy duramente y gente que intenta rescatarlos. Opera como una especie de lastre, a diferencia de otros países donde el pasado aparece no como muy defendible y por lo tanto se escoge más rápidamente el planteo nuevo.

Insisto en que es a nivel de los discursos, ya que en la práctica es diferente. Uno se sorprende de ver a veces países que están en pactos internacionales y en los cuales se sabe que la situación es espantosa, pero que sin embargo traen discursos muy extendidos en favor de los derechos.

— *¿Qué se podría haber hecho en ese trayecto?*

— La idea global que yo tengo es que se podría haber incluido en el proceso de modernización y avance de la gestión, que de hecho se ha dado en los últimos años, a los organismos indicados, como el INAU. Esto no se hizo y el Instituto es un bolsón de atrasos en cuanto a políticas estatales. En ejemplos muy concretos, aquí no hay computadoras en red, por ejemplo, capacitación de personal, etc. Algo parecido pasa en la enseñanza: ha habido muchas reformas, pero sigue ha-

biendo cosas muy atrasadas en cuanto a procedimientos, a toma de decisiones. A nivel de salud pasa algo parecido.

No se valoró la importancia de los organismos que podrían haber delineado las políticas de protección.

No hubo una política del Estado clara en torno a la infancia. Hubo sí inversión y gastos, pero en general con políticas clientelistas y no con políticas con objetivos claros. La descoordinación generó mucho descrédito. La política de recursos humanos en atención a la infancia del INAU tampoco estuvo en función de los derechos del niño; estuvo más en función de políticas de empleo múltiples, pero no de los derechos y la calidad de la gestión.

Son cosas que se pueden vencer. Lo primero que hay que hacer es coordinar un sistema de infancia donde todos los operadores estatales y no estatales puedan articular esfuerzos, generar recursos y darle integralidad a la gestión.

Creo que hay que hacer una política donde no solo se trabaje en los niveles terminales de la cadena de exclusión, de represión y de abandono, sino más cerca de la gente, más cerca de la familia, tomando más un perfil institucional de ayudar a la gente a solucionar sus problemas y no tanto de *cuco*, como cuando hoy a la gente le dicen “vaya al INAU, que la pueden ayudar” y se pone a llorar y a decir “no quiero que me saquen los chicos”. A esa imagen del INAU represor, que fue muy fuerte, se le suma la de la pobreza y la frustración, que se refleja cuando se toma infractores, como si la parte de infractores fuera todo. En esto juegan un papel muy importante los medios masi-

vos de comunicación. Hay que trabajar con la prensa para poder emitir imágenes más complejas, que permitan un análisis más crítico de la situación, que permitan la comprensión de distintas facetas de los fenómenos y no lecturas simplistas en donde el lugar del joven o del niño es siempre la franja equivocada.

Hay que establecer mecanismos de intervención (ya sea en infracción o en abandono) que realmente sean eficientes y generen oportunidades para los muchachos. Esto no sólo es una forma de proteger y defender los derechos de esos jóvenes, sino también de generar en la sociedad una sensación de que es posible revertir ciertas situaciones. Evitar aquello de que "bueno, aquel que nació pobre, cuidate de él porque es un peligro", y dar la sensación de que el dinero que se invierte no sólo está en función de una lectura de derechos sino que tiene un beneficio para el conjunto de la sociedad.

— *¿Cuáles serían aspectos críticos, cuellos de botella, que el país debería atender en los próximos años?*

— Nosotros nos hemos propuesto tres objetivos que están muy emparentados: uno es reconstruir la imagen del *INAU asilar* y cambiarla por un *INAU* más presente

en el tejido social. Una descentralización que le permita operar como articulador de lo que ya hay, buscando generar un sistema estable, que apoye la concreción de redes de defensa de los derechos del niño por zonas y por regiones.

La segunda tiene que ver básicamente con el sistema de infractores. Hay que buscar un cambio en el modelo de atención donde realmente se generen oportunidades para la gente, tanto en las privadas de libertad como en las no privadas. Construir rutas de rehabilitación social y no de mera contención, y que se vea que trabajando y trabajando bien hay una ruta de alternativa.

Y la tercera tiene que ver con la infraestructura para hacer posible todo esto, que es la formación de recursos humanos, la capacitación de recursos calificados y el apoyo institucional para poder sostenerse.

Esos son básicamente los grandes objetivos que deben ir acompañados de cambios a nivel de la cultura, para poder modificar la percepción que la sociedad tiene de la niñez y de la adolescencia y, sobre todas las cosas, de la difícil situación de pobreza.

Esos cuatro objetivos son los que hemos priorizado para los próximos cinco años.

Pablo Mieres - diputado por el Partido Independiente, período 2000 - 2005

— *Hace 15 años Uruguay ratificó la Convención de los Derechos de la Infancia y se comprometió a adoptar medidas para su aplicación. ¿En qué medida piensa usted que se cumplió con este compromiso?*

— Creo que en términos generales la

actuación de Uruguay con respecto a la infancia sigue presentando muchos déficits. De hecho, el dato más fuerte que nosotros tenemos es la concentración de la pobreza en los niños. Hace justamente quince años, una investigación de Juan Pablo Terra mostraba que el 40% de los

niños nacían en hogares pobres. Quince años después esta cifra, lejos de revertirse, ha aumentado hasta llegar al 57%, o sea que este es un indicador muy fuerte de que no se ha logrado el mencionado compromiso. No se ha priorizado, de la manera que correspondía, en la implementación de las políticas sociales, la situación particularmente desventajosa de la niñez. Por lo tanto, seguimos teniendo una asignatura pendiente en esta materia.

—*Más allá de lo que hubiera podido alcanzar, ¿el país hizo todo lo que podía para cumplir con ese compromiso? Si no fue así, ¿por qué?*

—Independientemente de que se haya hecho mucho o muy poco, hay una brecha entre lo que efectivamente se hizo y lo que se debería haber hecho...

Hay que reconocer que se hicieron cosas, como la puesta en marcha y el desarrollo del Plan CAIF, una acción específica dedicada a llegar a los niños de menor edad, una propuesta moderna en materia de política social, coordinada, con participación de la sociedad civil y con coordinación entre distintos ámbitos del sector público. También se desarrollaron las escuelas de tiempo completo, que buscaban impactar sobre la situación de los niños más carenciados.

Pero no se avanzó en encontrar un mayor número de instrumentos que permitieran impactar sobre las familias con hijos chicos. La reforma del régimen de asignaciones familiares fue un proceso muy lento, muy tortuoso y todavía incompleto.

De a poco se está asumiendo que ahí había un problema. En el año 95 se estableció el tope de los ingresos para el ac-

ceso al beneficio, lo cual fue un avance, pero todavía estaba el problema de los menores que vivían en hogares cuyos padres estaban fuera del sistema formal. En el año 99 se aprobó otra ley que les dio la oportunidad de ingresar al sistema a los niños con padres desocupados o con hogares unipersonales. Después, la ley del año pasado, 2004, definitivamente abrió el cauce a todos los demás. Pero me parece que sobre el régimen de asignaciones familiares, quedan pendientes aún muchas cosas, para poder hablar de una prestación integral.

Hay que discriminar según edades, ciclo de vida, darle mayor peso al valor de la asignación familiar, siempre evitando caer en el error de que sea de tal magnitud que en definitiva actúe como un desincentivo al ingreso de los padres al mercado de empleo.

Pero me parece que ese es un capítulo pendiente, que las nuevas políticas sociales implementadas por el nuevo gobierno vuelven a marginar. Es decir, si uno analiza el Programa de Ingreso Ciudadano, parece hecho para perjudicar a la infancia, porque en definitiva el subsidio se paga por hogar, sin tener en cuenta su tamaño. Por lo tanto, los hogares más numerosos obtienen un aporte per cápita más reducido cuanto mayor es el número de integrantes del hogar. Y los niños, como se sabe, están en los hogares más numerosos; por lo tanto, esta medida es claramente regresiva con respecto a la niñez carenciada.

—*¿Hay algo en particular en el Uruguay que explique esto?*

—Sí. Uruguay es un país envejecido y hay un problema de cuotas de poder de

los distintos sectores sociales. El actor que tiene mayor capacidad de presión y de definición sobre las políticas públicas es el sector de la tercera edad, con el agregado de que luego son una fuerza electoral muy importante para el sistema político. La pobreza es seis veces mayor entre los niños que entre los mayores de 65 años. Éstos están por debajo del 10%, pero los menores de 5 años están en el 57%, lo cual es una barbaridad.

Hay que recordar que en los años anteriores existieron ciertas batallas en la lucha por el ingreso que fueron ganadas por los más viejos, quienes se organizaron en torno a un movimiento de jubilados e hicieron sentir su voz y su peso electoral para obtener mejoras que no se pueden considerar injustas, pero que, como en todo juego de suma cero, traen como consecuencia que otros perdieron lo que ellos ganaron. Por el otro lado, las familias jóvenes con hijos menores no están organizadas ni reclaman. Representan, hasta ahora, una voz muy tenue, que pesa muy poco.

Los niños, en el sistema político, son una preocupación en todo caso *formal*. No son un grupo de presión, y los padres de esos niños no tienen conciencia, ni están organizados como tales, ni reclaman sus derechos. Por lo tanto, en contextos de restricciones y de disputa por recursos escasos, la cuerda se corta por el lado más flojo, y evidentemente los niños llevan las de perder.

El Uruguay tiene además un modelo demográfico propio de una sociedad desarrollada, y eso además impacta negativamente sobre la necesidad de acceso a los bienes y a los ingresos de parte de los niños.

La paradoja de esta situación es que, al menos en parte, esta disfunción se repara en algunos casos en el ámbito privado. Porque, en definitiva, en muchos casos las familias jóvenes con hijos en situación de pobreza o indigencia terminan apoyándose en los parientes mayores de tercera edad, que tienen ingresos estables (jubilaciones) que se reajustan periódicamente y una infraestructura en vivienda más adecuada. Por lo tanto, es frecuente que estas familias jóvenes vayan a vivir en la pieza del fondo de la casa de sus mayores o reciban de ellos aportes monetarios.

Es como una situación esquizofrénica que afecta a la sociedad uruguaya, porque es imposible plantear como decisión pública una redistribución del ingreso que luego opera a escala microsocial en el ámbito privado.

— *¿Cuáles son los aspectos críticos y los principales desafíos que habría que plantearse hoy considerando el tiempo que pasó y pensando en el futuro?*

— Uruguay tiene hoy una situación mucho más grave. Hay una situación coyuntural de duplicación de la pobreza que se suma a un componente estructural de crisis de la integración social. Con ese telón de fondo, no se puede revertir el incremento de la pobreza exclusivamente por la vía del crecimiento económico. La crisis de integración supone afectar las oportunidades de acceso futuro a un lugar en la vida, a generar un cierto bienestar mínimo, y nuevamente los principales afectados son los niños, que son, por lo demás, los futuros ciudadanos.

Entonces creo que hay que llevar adelante un programa mucho más integral,

que llegue a las familias y sea a escala local, cosa que, salvo por la excepción del Plan CAIF, no se ha hecho.

Las políticas sociales dirigidas a la infancia deben ser de base local, estar aterrizadas a escala barrial y tener una coordinación muy directa con el sistema educativo. El gran patrimonio que tiene Uruguay hoy, desde el punto de vista de la infraestructura, es la red de escuelas en todo el país.

Desde las escuelas deberían llevarse adelante programas sociales integrales, con una capacidad de llegada a las familias, a escala del barrio, y resolviendo no sólo problemas de ingresos, sino desarrollando acciones de capacitación que contribuyan al incremento del capital social.

Creo que eso es lo que está por hacerse y no veo que por ahora esté en la agenda. A la sociedad uruguaya le queda mucho por hacer en términos de conciencia acerca del lugar que tienen la niñez y la adolescencia en el país.

Los adolescentes son un sector social que no siente que tenga lugar en el Uruguay. Por lo tanto, ello acentúa este proceso de emigración tan fuerte, que además se fundamenta en la falta de

oportunidades laborales acordes con las expectativas y la formación de estos jóvenes.

Los jóvenes de hoy no tienen espacio. Éste es un país *viejo*, que traslada su mirada demográfica a todas sus decisiones, en el plano cultural, social y político. Hay una sociedad que no se preocupa de este asunto.

El tema de los jóvenes es un tema gravísimo, tan grave como el de la niñez, y cada día uno ve menos políticas de juventud. No hay una política de juventud y de adolescencia.

En realidad, lo único visible desde el Estado tiene que ver con la estigmatización, ya que se identifica a los jóvenes con la trasgresión, con la delincuencia y con la drogadicción. Sin embargo, lo que sí hay es un fenomenal problema de empleo entre los jóvenes. Y, además, un problema cultural de falta de lugar o presencia juvenil en la sociedad uruguaya.

Esto, por otra parte, es más difícil de resolver en un país que siente que la escasez y las restricciones son enormes y, por lo tanto, en el que se produce una fuerte pugna por el ingreso, por el trabajo y por el bienestar.

Javier Miranda - Comisión de Familiares de Detenidos y Desaparecidos

—*Hace 15 años Uruguay ratificó la Convención de los Derechos de la Infancia y se comprometió a adoptar medidas para su aplicación. ¿En qué medida piensa usted que se cumplió con este compromiso?*

—En el ámbito del Poder Judicial, que es donde he trabajado, creo que sigue

habiendo una resistencia de los jueces a aplicar los tratados internacionales. No saben o no consideran los tratados internacionales como derecho positivo. Además, creo que ahí hay problemas serios de instrumentación.

En el aspecto administrativo, el cambio en el INAU fue más un debate político

que terminó con un código de compromiso, de muy difícil manejo. Además, otra vez recaen sobre el Poder Judicial, como ocurrió antes con violencia doméstica, aspectos prácticos de instrumentación que lo hacen de difícil manejo.

A mí lo que más me preocupa, más allá de las medidas que pueda tomar el gobierno en la reestructura del INAU, es el ámbito judicial. Creo que los jueces siguen sin saber manejarse, por lo menos en general, y éste es uno de los problemas más graves.

Les pongo un ejemplo con un problema de tenencia, que planteé como revisión de una tenencia. La madre manifestó que no tenía capacidad de mantener al niño y pidió la tenencia a cargo de los abuelos, porque el padre en ese momento estaba privado de libertad; son consumidores de pasta base y tienen serios problemas. Lo fundamenté tanto en el nuevo código como en la Convención. ¿Y la jueza qué hace?: la ratificación de la tenencia. Es más, yo le propuse medios de prueba para probar la situación del niño, que se comunicara con Línea Azul del INAU... Nada, me dio la ratificación de tenencia, así no más, como un trámite.

Entonces la sensación que tengo es que, más allá de las buenas intenciones que pueda tener el gobierno o las nuevas autoridades en la materia, nadie le da mucha importancia.

— *¿Por dónde pasa esta dificultad, qué está fallando en el Estado uruguayo?*

— Hay un problema de difusión, sin duda. Pero hay también un problema general de educación. Hay algunos jueces que se la juegan y lo mencionan, pero creo que el problema de educación es que esto

es derecho objetivo, es tan derecho como el Código Civil. Siempre manejaron más el Código Civil que el Código del Niño, cuando existía el Código del Niño. “Bueno, mire, esta norma es tan derecho como el Código Civil, aplíquela”.

— *Pero la concepción de la Convención no tiene nada que ver con la del Código Civil.*

— De acuerdo.

— *¿No le parece que ameritaría, una reforma del Código Civil, una adecuación legal...?*

— No tengo la menor duda. Es más: creo que hay que ir a un proyecto como el costarricense; hacer un Código de Derecho de Familia y otro para las situaciones patrimoniales. Creo que hay que hacer un Código de Derecho Privado Patrimonial, que abarque derecho civil y derecho comercial, y otro Código, realmente Código, de Derechos de Familia, que contemple las situaciones de familia.

En legitimación adoptiva, este país no puede seguir dándose el lujo de mantener el secreto de identidad de padres adoptivos y de negarle al niño o a quien sea la posibilidad de enterarse de quién es realmente su padre biológico.

— *Todo eso está con el Nuevo Código de la Niñez...*

— Sí, pero todavía no lo vi aplicar.

— *¿Usted tiene idea de que haya algún movimiento para reformular el Código Civil, para adecuarlo a la Convención?*

— No, en absoluto; yo no tengo noticia ninguna. Creo que uno de los problemas que hay en Uruguay, es que hoy el tema de los derechos humanos se llama *desaparición forzada*, se llama *María Claudia*, y hay un problema de levantar la mira. La

coyuntura nos ha enfrascado en eso, pero es un error. Las organizaciones de derechos humanos deberían estar mucho más activas en este tema de lo que están en el tema impunidad. Que Familiares se dedique al tema de la desaparición forzada me parece natural; es más, no deberíamos enfrentarnos a ninguna otra cosa. Sin embargo, si se pregunta a la opinión pública por derechos humanos, la respuesta es *desaparición forzada* o *desaparecidos*. Hay que pensar en términos muchos más amplios, y ahí las organizaciones son fundamentales.

Yo creo que para la población el menor infractor no es un infractor, es un delincuente y punto. Es más, creo que hay temor, en buena medida generado por los medios, de que los más peligrosos son los chiquilines de 13 ó 14 años; esos son peligrosos. Hay un problema de información muy grande.

Siempre digo que quiero ver un día una manifestación que diga "¡¡Reforma del artículo 1324 del Código Civil ya!!", porque ya no se puede hablar más del 1324. Hay que reformarlo, es un artículo que tiene 150 años. Creo que se están haciendo parches y nada más. Y en esto del Código de la Infancia y la Adolescencia, creo que en realidad ni siquiera se está preparado.

— *¿No están preparados los operadores o no está preparado el país?*

— Los operadores no tengo dudas de que no están preparados; el país, no sé. Además, donde la Judicatura de Familia es una judicatura de desecho, en general, salvo excepciones, ¿cómo hago para sancionarlo si es un juez? Lo mando a un Juzgado de Familia o a un Juzgado Laboral; esos son los juzgados casi de castigo.

En el interior, la realidad de la niñez es probablemente de las más complicadas. Ahí no hay justicia especializada: el juez letrado es el juez de todas las materias. De pronto el juez tiene desde un aduanero hasta un civil común y corriente, desde un accidente de tránsito hasta un problema de niñez o un problema de violencia doméstica.

Y yo lo que veo es que los que se matan son los asistentes sociales adscriptos a los juzgados.

— *Esto que usted está manifestando sería una gran carencia del Estado uruguayo en cuanto a políticas...*

— Sin duda, yo creo que es un problema de ausencia de políticas de Estado,

— *¿Y cuáles serían los principales desafíos que Uruguay debería atender?*

— Más allá de la creación de políticas, que creo que son importantes, se debe hacer un trabajo a nivel de la opinión pública. A nivel de medios de comunicación el problema es la criminalización de la infancia, básicamente por la crónica roja.

Yo creo que hay que hacer una fuerte apuesta en el manejo de los medios de comunicación. Desde mi experiencia en el tema de los desaparecidos, cuando hablamos en los medios de comunicación y generamos hechos políticos que sacuden a los medios, ahí la cosa empieza a movilizarse. Creo que debe darse una lucha en el nivel de la opinión pública, que no es el *seminarismo* de las ONG. Las ONG cuando tienen un problema de derechos humanos, de *seguridad ciudadana*, entonces convocan a una conferencia internacional sobre seguridad ciudadana, a la que van diez personas. Y después, en el summum, llamamos a los operadores, fiscales, jueces, abogados, pero nadie

sale a trabajar con los medios de comunicación, que son los formadores de opinión. ¿Quién se entera de los informes que el Uruguay le hace al Comité de los Derechos de la Infancia? ¿No debería ser una obligación del Estado hacer una separata que se publique no en el *Diario Oficial*, sino en la prensa común? Una página con diez puntos sobre lo que Uruguay envía al Comité sobre la situación de la niñez en el Uruguay.

— *Y además de una política de medios, ¿qué otra cosa se podría hacer para mejorar la situación de la infancia?*

— Hay problemas de presupuesto, sin duda. Pero se me ocurren un montón de medidas, claro que algunas son ilusas. Por ejemplo, nuestros niños nacen en los hogares más pobres. Uruguay tiene una infraestructura que le viene de su historia, que es la escuela pública. Es increíble an-

dar por este país y ver una escuela en los rincones más alejados. Se hizo una enorme apuesta hacia la escolarización, que es uno de los factores fundamentales para sacar a los niños de la calle.

Yo quiero a esos niños fuera de la calle el mayor tiempo posible, y eso creo que se puede hacer con la escolarización. Si se lograra tener a esos niños con un tiempo de escolarización más alto, tal vez por ahí podríamos empezar a avanzar...

Además, hay que contar con las organizaciones que están trabajando en la base. Esta red de solidaridad fue la que permitió capear el temporal del 2002. Trabajar en las pequeñas comunidades, eso creo que es básico.

Y bueno, ya en un nivel más macro, trabajar con los medios y sacar esa idea que hace que cuando la gente ve a un chiquilín mal vestido, tenga miedo.

**Andrea Vigorito - investigadora del Instituto de Economía.
Facultad de Ciencias Económicas y Administración, UDELAR**

— *Hace 15 años Uruguay ratificó la Convención de los Derechos de la Infancia y se comprometió a adoptar medidas para su aplicación. ¿En qué medida piensa usted que se cumplió con este compromiso?*

— Uruguay ya había adoptado políticas dirigidas a la infancia, desde los años cuarenta, con las asignaciones familiares y la expansión de la enseñanza. Pero en la década de los noventa, si uno mira hacia dónde se destinaron las políticas sociales en términos de gastos, lo que se ve es un gran esfuerzo hacia las jubilaciones. En el 89 la caída de la inflación produjo una fuerte revalorización de las jubilaciones y dio como resultado que gran

parte del gasto en seguridad social fuera hacia las jubilaciones. Al mismo tiempo, el gasto en la infancia perdió mucho en valor real y, a su vez, la reforma del 2004 no se enfocó hacia los sectores de menores ingresos. Sin embargo hubo algunas acciones, como los CAIF o la ampliación de la enseñanza preescolar, con impactos positivos. Entonces, a mí me parece que sí, que hay muchas cosas para hacer para mejorar la situación de la infancia.

Otro aspecto que siempre mencionamos es que la situación de los niños no debe verse descolgada del contexto de los hogares donde están. No se trata solo de

lo que el gobierno hace por los niños, sino también de cómo en el desempeño general de la economía los distintos sectores se pueden ver perjudicados. En definitiva, se sumaron la devaluación de las asignaciones familiares (que por otro lado no iba a los sectores más pobres) y la caída de las remuneraciones salariales, lo que afectó sobre todo a los adultos jóvenes, que son quienes están a cargo de los niños.

En relación con la seguridad social, quienes promovieron la ley, lo hicieron con un grupo de interés, los jubilados. Ya antes de la ley, no eran los jubilados los sectores que estaban en peores condiciones. Sin embargo, este grupo tuvo la capacidad de hacer ver y hacer sentir ante el resto de la sociedad que su situación era la peor. A su vez, hay un efecto no querido de la ley (lo cual tiene que ver también con la seriedad con que se evalúan las propuestas y las reformas), porque si se hubiera analizado qué iba a pasar con la inflación, evidentemente algo se podría haber percibido. Si la inflación no hubiese caído de esa forma, las jubilaciones no se habrían desvalorizado tanto y habría habido margen para gastar en otras cosas. Hubo decisiones conscientes y efectos que fueron más allá de lo que se había previsto.

Yo hice un libro que muestra cómo la reforma de la seguridad social redundó en la caída de los salarios públicos. No sólo se comprometió casi todo el gasto público social, sino que además hizo tomar decisiones en problemas salariales que impactaron a sectores activos y, por lo tanto, a hogares donde había niños, y esta puede ser otra causa. No digo que sea la única causa. Básicamente creo que tuvo que ver con la apertura de los noventa y

con la crisis, pero lo que se podría haber hecho con lo que se llama ahora la *red de protección social* se perdió porque estaba todo comprometido.

Entonces, creo que ahora hay que pensar bien el tema de asignaciones familiares...

—*La seguridad social sigue básicamente cubriendo los riesgos tradicionales: enfermedades, invalidez, retiro...; pero no contempla, por ejemplo, a los más jóvenes.*

—De acuerdo, esto desde el punto de vista de la exigibilidad. Pero también porque todos los beneficios se pensaron siempre asociados al trabajo, tanto la jubilación como la asignación familiar tenían ese destino. Habría que insistir más por el lado de las no contributivas. Lo que ocurre es que se necesitan recursos y tomar una definición acerca de la universalización.

Además, el valor real de las asignaciones familiares es tan bajo que ni siquiera tiene impacto en los hogares pobres. Habría que pensar en una contribución más significativa. Ahora existe el Plan de Emergencia y creo que no habría por qué pensar en todo por separado.

Pero esto pasa primero por una expansión de la economía y luego por la expansión del sistema educativo y las ayudas alimentarias. También por volcar más el gasto hacia la protección en general, porque hay un desfase entre los sectores vulnerables y los verdaderos destinatarios de la red. Creo que esto no está bien definido. Los que están más desprotegidos son los más débiles: los adultos con menor nivel educativo, que son a su vez los que tienen menores oportunidades.

Por otro lado, si bien estamos recién

en la salida de la crisis, si uno mira la evolución de la pobreza 2003-2004 y la recuperación económica, da la impresión que el crecimiento va a demorar en levantar a los pobres, sobre todo porque hay más desigualdades.

En la sociedad hay una sensibilización acerca de que los grupos más necesitados son los niños, pero no se ven iniciativas, no se está dispuesto a tomar opciones.

— *¿El Plan de Emergencia es una respuesta para solucionar este tema?*

— No está pensado para eso. Si bien es cierto que la población objetivo está llena de niños, está pensado como algo más genérico. Habría que evaluar qué impacto tiene.

— *¿Cuáles son a su juicio los puntos críticos sobre los que habría que operar para mejorar las cosas?*

— El punto mayor es la pobreza y, como les decía, me parece que hay mucho del contexto económico. En un contexto de crecimiento, hay que pensar en las políticas en forma no separada, y hay una parte que tiene que avanzar en relación con el tema del trabajo, del que ya he hablado.

El problema de los niños es muy importante, porque hay muchísimo que se define ahí y en realidad no se ha avanzado casi nada. Por lo que he leído, aun los CAIF no logran llegar a los sectores en peor situación. Creo que fundamentalmente hay que hacer un esfuerzo aquí. En estos sectores no tenés ni siquiera ayudas alimentarias. Incorporar a las mujeres al mercado de trabajo podría ir solucionando el ingreso de los hogares, un concepto macroeconómico en el que habría que pensar.

Cecilia Zaffaroni - decana de la Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Católica

— *Hace 15 años Uruguay ratificó la Convención de los Derechos de la Infancia y se comprometió a adoptar medidas para su aplicación. ¿En qué medida piensa usted que se cumplió con este compromiso?*

— ¿Cómo podríamos afirmar que nuestro país ha cumplido con el compromiso contraído al ratificar la Convención de los Derechos del Niño cuando constatamos que el 56% de los niños menores de cinco años viven en condiciones de pobreza, cuando vemos emerger como la punta de un iceberg la realidad de los niños en situación de calle, el trabajo infantil, las dificultades de muchos niños y jóvenes para mantenerse en el sistema educativo, la imposibilidad de

los jóvenes para acceder a un trabajo digno, la situación en que viven los adolescentes infractores privados de libertad?

Sin desconocer los esfuerzos realizados y algunos logros alcanzados en los últimos años, en áreas como la salud y la educación, así como la finalmente concretada aprobación del nuevo Código del Niño y el Adolescente, es indudable que aún falta mucho por hacer.

Esto no hace más que poner en evidencia la complejidad y profundidad de los cambios requeridos para lograr cumplir el compromiso contraído; cambios sociales, económicos, jurídicos, culturales, de actitudes y comportamientos. El carácter hegemónico durante más de setenta años

del llamado *paradigma de la situación irregular* no se modifica fácilmente, y continúa subsistiendo en los ámbitos de socialización más relevantes, como la familia, la escuela y los organismos de protección, conviviendo con respuestas basadas en las nuevas perspectivas.

— *¿El país hizo todo lo que podía para cumplir ese compromiso? Si no fue así, ¿por qué?*

— El Estado uruguayo no ha sido preponderante ante esta problemática, pero, a pesar de los esfuerzos realizados, no ha logrado ser suficientemente efectivo.

En los últimos años se implementaron programas de salud materno-infantil y de alimentación escolar de amplia cobertura. Se expandió el Plan Caif, se diversificaron sus acciones referidas a los niños en edad preescolar y a sus familias, se amplió muy significativamente la cobertura de la educación inicial, se crearon las escuelas de tiempo completo, si bien no alcanzaron el nivel de cobertura previsto. Se amplió el beneficio de asignaciones familiares a sectores de población antes no alcanzados por no tener un empleo formal, se implementaron programas tendientes a mejorar la calidad de la educación media, programas de empleo juvenil y de salud reproductiva, entre otros.

Sin embargo, estos esfuerzos no se inscribieron en una estrategia integral y no estuvieron suficientemente articulados con otros, por lo que no se logró una optimización de los recursos invertidos. No alcanzaron, por otra parte, a contener los efectos de la crisis que golpeó fuertemente al país en el 2002 y cuyas secuelas aún se viven.

El monto del gasto público social destinado a la infancia no ha contribuido a revertir el desbalance generacional existente, sino, por el contrario, a acentuarlo. Como evidencia el estudio recientemente publicado por UNICEF, la infancia representa el 29,5% del total de población y es donde se concentra en mayor medida la situación de pobreza; sin embargo la proporción del gasto público dirigida a este sector no alcanza al 20%.

— *¿Qué cosas se podrían haber hecho para mejorar la situación de los niños?*

— Cambiar el enfoque con el que se diseñan e implementan las políticas sociales.

Las políticas sectoriales fragmentadas y centralizadas no son una respuesta adecuada a las necesidades de hoy.

Se requiere una perspectiva integral, que parta de asumir la complejidad de los fenómenos que pretende revertir, que genere sinergia entre las acciones desarrolladas en diversos niveles, que se centre en el fortalecimiento de las capacidades en lugar de sustituir el esfuerzo, que permita recomponer el sentimiento de ciudadanía de sentirse parte y no fuera del sistema.

Hoy no enfrentamos sólo la pobreza, sino también la *desafiliación* que se genera al perder la expectativa de lograr la subsistencia en base al propio esfuerzo y a través de los medios socialmente aceptados.

Se requiere una comprensión profunda, no simplista, de la problemática actual y de sus causas para diseñar una estrategia adecuada.

Es necesario trabajar en múltiples frentes; con los niños, sí, pero funda-

mentalmente con las familias, para ayudarlas a brindarles el sustento y el soporte necesario para su desarrollo integral; con las instituciones educativas, para que logren adecuar sus respuestas a la realidad de hoy e integrar la perspectiva de los derechos del niño; con los organismos de protección y responsables de la seguridad pública; con la población en general, para sensibilizarla frente a la importancia de lograr el respeto de estos derechos y ejercer el control de su cumplimiento.

También destinar más recursos, pero ante todo gastar mejor.

— *¿Cuáles son a su juicio los aspectos críticos y los principales desafíos que Uruguay debería atender?*

— Integrar efectivamente la concepción que fundamenta la Convención de los Derechos del Niño en las decisiones y acciones de los responsables institucionales y operadores de las instituciones básicas de socialización y de protección de la infancia.

Lograr que la ciudadanía asuma cabal conciencia de la importancia de me-

jorar las condiciones de vida de nuestros niños y jóvenes para el futuro del país y respalde decisiones orientadas a destinar recursos a este sector, aunque para ello deban postergarse intereses de otros.

Generar políticas sociales integrales y articuladas que logren responder no sólo a la problemática de la pobreza sino también a la de la *desafiliación*. Que se sustenten en un enfoque estratégico y establezcan prioridades claras.

Lograr una efectiva articulación de las acciones del sector público y el sector privado, optimizando, generando posibilidades de innovar, aumentando la sinergia. Superar la mentalidad que al interés superior de los destinatarios antepone intereses institucionales, defensa de *chacras* y parcelas de poder.

Realizar un seguimiento y una evaluación sistemática y rigurosa de las acciones desarrolladas de modo de corregir rumbos, asegurar un eficiente uso de los recursos y generar aprendizajes que permitan mejorar las decisiones futuras.

BIBLIOGRAFÍA

- ANEP (2002). *La educación inicial en cifras*. Serie Estadística Educativa n.º 2. Montevideo.
- ANEP (2003). *La repetición en las escuelas públicas*. Serie Estadística Educativa n.º 3. Montevideo.
- ANEP (2004). *Deserción en educación primaria. El abandono en las escuelas públicas urbanas*. Serie Estadística Educativa n.º 4. Montevideo.
- ANEP (2005). *Monitor Educativo de Educación Primaria 2004. Estado de situación anual 2004*. Montevideo.
- ANEP, MESyFOD y UTU-BID (2001). *Un análisis acerca de los jóvenes que no trabajan ni estudian*. Montevideo.
- BECKER y RAZA (2001). *Economía política de Montevideo: desarrollo urbano y políticas locales*. CLAES, Montevideo.
- BUCHELI, Marisa, y Magdalena FURTADO (2004). *Uruguay 1998-2002: ¿quiénes ganaron y quiénes perdieron en la crisis?* CEPAL, Montevideo.
- CECILIO, M., J. COURIEL y M. SPALLANZANI (1999). *La gestión urbana en la generación de los tejidos residenciales de la periferia de Montevideo*. Universidad de la República, Facultad de Arquitectura, Montevideo.
- GURISES UNIDOS (2003). *Cuantificación de niñas, niños y adolescentes en situación de calle en el departamento de Montevideo y área metropolitana*. Montevideo.
- IMM (2004). *Observatorio Montevideo de inclusión social*. Montevideo.
- INE (2004). *Encuesta de usuarios de programas de alimentación y comedores escolares*. Montevideo.
- INE (2005). *Estimaciones de pobreza por el método del ingreso. 2004*. Montevideo.
- INE-CHD (2004). *Encuesta nacional de personas con discapacidad*. Montevideo.
- KAZTMAN, R., y F. FILGUEIRA (2001). *Panorama de la infancia en Uruguay*. Universidad Católica, IPES, Montevideo.
- KAZTMAN, R., F. FILGUEIRA y otros (2004). *La ciudad fragmentada: respuesta de los sectores populares urbanos a las transformaciones del mercado y del territorio en Montevideo*. Working Paper 04-04b2. Universidad de Princeton, Princeton (Nueva Jersey).
- LOMBARDI, Mario (1989). "La cuestión urbana uruguaya: una nueva realidad de partida", en M. LOMBARDI y D. VEIGA (comps.), *Las ciudades en conflicto. Una perspectiva latinoamericana*. CIESU-Banda Oriental, Montevideo.
- RUANDI-UNICEF (2003). *3.ª Encuesta Nacional de Lactancia Materna*. Montevideo.
- TERRA, J. P., y M. HOPENHAYM (1986). *La infancia en el Uruguay 1973-1984*. UNICEF-CLAEH, Montevideo.
- UNICEF (2001). *Manual de aplicación de la Convención de los Derechos del Niño*. Nueva York.
- UNICEF (2003). *El trabajo infantil y adolescente en Uruguay y su impacto sobre la educación. Análisis de la situación en la década pasada y reciente*. Montevideo.
- UNICEF-DNI (2003). *Investigación sobre las infracciones juveniles y las sanciones judiciales aplicadas a adolescentes en Montevideo*. Montevideo.
- UNICEF (2004): *La Convención en tus manos. Los derechos de la infancia y la adolescencia*. Montevideo.
- UNICEF (2004): *Estado mundial de la infancia 2005. La infancia amenazada*. Nueva York.
- UNICEF (2004). *Observatorio de los derechos de la infancia y la adolescencia en Uruguay*. Montevideo.
- UNICEF (2005). *Inversión en la infancia en Uruguay. Análisis del gasto público social: Tendencias y desafíos*. UNICEF - Instituto de Economía, Universidad de la República, Montevideo.