

**Observatorio
de los Derechos
de la Infancia
y la Adolescencia
en Uruguay 2012**

únete por
la niñez



Observatorio de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia en Uruguay 2012

únete por
la niñez



**Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia,
UNICEF Uruguay 2012**

Observatorio de los Derechos de la Infancia
y la Adolescencia en Uruguay. 2012

Autores:

Álvaro Arroyo
Gustavo De Armas
Alejandro Retamoso
Lucía Vernazza

Corrección de estilo:

María Cristina Dutto

Diseño y diagramación:

Taller de Comunicación

Impresión:

Gráfica Mosca

Depósito Legal: 359/864

ISSN: 1688-4159

Primera edición: octubre 2012

UNICEF Uruguay

Bulevar Artigas 1659, piso 12
Montevideo, Uruguay

Tel (598) 2403 0308

Fax (598) 2400 6919

montevideo@unicef.org

www.unicef.org/uruguay/spanish

Nota: Este texto se ocupa del análisis de la situación de niños y adolescentes mujeres y varones, como también se refiere a mujeres y varones cuando menciona a los adultos involucrados. El uso del masculino genérico obedece a un criterio de economía de lenguaje y procura una lectura más fluida, sin ninguna connotación discriminatoria.

UNICEF. Oficina de Uruguay.

Observatorio de los Derechos de la Infancia
y la Adolescencia en Uruguay 2012 / Álvaro Arroyo
[et al.].— Montevideo: UNICEF, oct. 2012. 152 p.

URUGUAY / INFANCIA / ADOLESCENCIA /
ANÁLISIS DE SITUACIÓN

CONTENIDO

Índice de cuadros	5
Índice de gráficos	9
Glosario de siglas	14
Prólogo	17
I. Tendencias demográficas y evolución de la pobreza y la inequidad	21
1. La infancia en la población: análisis de tendencias a partir del Censo de 2011.....	21
1.1. Cada vez menos niños en una población que crece poco y lentamente	21
1.2. Urbanización y crecimiento de las áreas metropolitanas	23
1.3. Primeros datos censales sobre ascendencia étnico-racial y discapacidad	25
2. Pobreza e inequidad: entre tendencias positivas y desafíos aún pendientes	26
2.1. Tendencias: reducción de la pobreza y persistentes inequidades.....	26
2.2. Algunas claves explicativas de la reducción de la pobreza: salarios e inversión en política social	30
3. La urbanización de la pobreza : segregación residencial y exclusión social.....	35
II. Primera infancia	41
1. Introducción.....	41
2. ¿Por qué se entiende que es prioritario atender a la primera infancia?.....	41
3. La situación de la primera infancia en Uruguay	42
3.1. Pobreza en niños menores de 6 años	43
3.2. Mortalidad infantil	45
4. Embarazo y parto.....	47
5. Desnutrición crónica, obesidad y anemia.....	52
5.1. Lactancia materna.....	54
5.2. Anemia infantil.....	54
5.3. Desarrollo infantil	56
III. Trayectorias educativas y la vulneración del derecho a la educación	59
1. Introducción.....	59
2. El problema: los escasos avances en los logros educativos.....	60
3. Educación inicial	61
4. Educación primaria.....	63
5. La situación al egreso de enseñanza primaria	67
6. Trayectorias educativas en la educación media	69

IV. Protección de la infancia y adolescencia	83
1. ¿Por qué un capítulo sobre protección de la infancia y adolescencia?	83
2. Justicia penal juvenil: el porqué de un sistema de responsabilidad penal específico para adolescentes.....	83
2.1. La evolución del delito y la violencia	86
2.2. Evolución del número global de denuncias por tipo de delito	87
2.3. La agencia policial y los adolescentes	89
2.4. Los adolescentes y el sistema de justicia	91
2.5. Asuntos iniciados en la justicia penal, 2009-2011	92
2.6. Los adolescentes procesados por la justicia penal.....	93
2.7. Procesamientos a adolescentes según procedencia: Montevideo e interior.....	95
2.8. La excesiva utilización de la privación de libertad.....	96
2.9. Uruguay, la privación de libertad como única respuesta.....	99
2.10. La situación social de los adolescentes en contacto con el sistema de justicia penal: ¿qué pasó antes de llegar?.....	100
2.11. Apuntes finales	101
3. Violencia e infancia	103
3.1. Las actuaciones judiciales relacionadas con violencia hacia los niños	105
3.2. Políticas públicas de atención a niños víctimas de maltrato.....	107
3.3. Apuntes finales	108
4. Niños privados del cuidado parental	108
4.1. La internación de niños y niñas en el marco de los derechos humanos	108
4.2. Niños privados del cuidado parental en Uruguay	110
4.3. Apuntes finales	111
Conclusiones	115
Bibliografía	121
Anexo estadístico	127
1. Indicadores generales.....	127
2. Indicadores de salud.....	131
Estado nutricional.....	132
Anemia.....	135
Lactancia materna.....	137
3. Indicadores de educación	144
Situación del grupo de 3 a 5 años	144
Situación del grupo de 6 a 12 años	145
Situación del grupo de 13 a 17 años	147

ÍNDICE DE CUADROS

II. Primera infancia

CUADRO II.1	Incidencia de la pobreza en personas, según grupos de edades	43
CUADRO II.2	Niños menores de 6 años en hogares pobres por municipio	43
CUADRO II.3	Evolución de la tasa de mortalidad infantil	46
CUADRO II.4	Tasa de mortalidad infantil por componentes.....	46
CUADRO II.5	Tasa de mortalidad infantil por componente.....	47
CUADRO II.6	Nacimientos ocurridos en el Hospital de la Mujer según número de controles prenatales	47
CUADRO II.7	Nacimientos ocurridos en el Hospital de la Mujer según número de controles prenatales	48
CUADRO II.8	Evolución de nacimientos ocurridos en el Hospital de la Mujer según condición del recién nacido.....	48
CUADRO II.9	Nacimientos ocurridos en el Hospital de la Mujer de madres con serología luética positiva	48
CUADRO II.10	Nacimientos ocurridos en el Hospital de la Mujer con serología luética positiva en sangre de cordón	48
CUADRO II.11	Prevalencia de factores de riesgo durante el embarazo.....	50
CUADRO II.12	Presencia de anemia antes y después de las 20 semanas de gestación	51
CUADRO II.13	Bajo peso al nacer, prematuridad y macrosomía	51
CUADRO II.14	Factores de riesgo del bajo peso al nacer y de la prematuridad.....	52
CUADRO II.15	Factores de riesgo asociados a la macrosomía	52
CUADRO II.16	Retraso de talla	53
CUADRO II.17	Factores de riesgo asociados al retraso de crecimiento	54

IV. Protección de la infancia y adolescencia

CUADRO IV.1	Sistemas de responsabilidad penal juvenil de la región.....	84
CUADRO IV.2	Cantidad de denuncias por tipo de delito.....	87
CUADRO IV.3	Homicidios por violencia doméstica en el total de homicidios consumados	89
CUADRO IV.4	Intervenciones policiales sobre menores de edad.....	90
CUADRO IV.5	Denuncias de delitos cometidos por adolescentes en el total de denuncias	91
CUADRO IV.6	Asuntos penales iniciados a adolescentes en el total de asuntos penales.....	93
CUADRO IV.7	Sentencias dictadas a adolescentes por tipo de delito.....	94
CUADRO IV.8	Sentencias penales a adolescentes según procedencia.....	95
CUADRO IV.9	Número de sentencias a adolescentes por delitos seleccionados	95
CUADRO IV.10	Medida cautelar aplicada a adolescentes	98
CUADRO IV.11	Medida impuesta a adolescentes en la sentencia.....	99
CUADRO IV.12	Menores de 18 años detenidos en institutos penitenciarios.....	100
CUADRO IV.13	Nivel educativo de los adolescentes intervenidos.....	101
CUADRO IV.14	Actividad que realizaba el adolescente antes de ingresar en el sistema penal.....	101
CUADRO IV.15	Incidencia de la violencia doméstica en el total de delitos contra la persona.....	104
CUADRO IV.16	Incidencia de la violencia doméstica en los homicidios de mujeres.....	105
CUADRO IV.17	Situación de los comités de recepción local por departamento.....	107
CUADRO IV.18	Niños sin cuidados parentales (INAU)	111

Anexo estadístico

CUADRO A.1.	Uruguay según indicadores económicos y sociales seleccionados, 2001-2011	127
CUADRO A.2.	Estimaciones y proyecciones de población en Uruguay por grupos de edad	128
CUADRO A.3.	Incidencia de la indigencia (línea 2006 del INE) en hogares y personas por área geográfica, según grupos de edad.....	129
CUADRO A.4.	Incidencia de la pobreza (línea 2006 del INE) en hogares y personas por área geográfica, según grupos de edad	130

CUADRO A.5.	Defunciones de menores de 1 año, nacimientos y tasa de mortalidad infantil (TMI), neonatal y posneonatal	131
CUADRO A.6.	Nacimientos, defunciones y tasa de mortalidad infantil (TMI) por área geográfica	132
CUADRO A.7.	Prevalencia de retraso de talla, de déficit ponderal, de emaciación (< -2 DS) y de obesidad (< +2 DS) Estándar OMS. Niños de hasta 24 meses.	132
CUADRO A.8.	Prevalencia de retraso de talla, de déficit de peso, de emaciación (< -2 DS) y de obesidad (> +2 DS) por sexo. Estándar OMS. Niños de hasta 24 meses.	133
CUADRO A.9.	Prevalencia de retraso de talla, de déficit de peso, de emaciación (< -2 DS) y de obesidad (> +2 DS) por sector. Estándar OMS. Niños de hasta 24 meses.	134
CUADRO A.10.	Prevalencia de retraso de talla, de déficit de peso, de emaciación (< -2 DS) y de obesidad (> +2 DS) por sector y región. Estándar OMS. Niños de hasta 24 meses.	135
CUADRO A.11.	Prevalencia de anemia según edad de los niños. Niños de hasta 24 meses.....	135
CUADRO A.12.	Prevalencia de anemia según características del hogar, de los padres y de los niños. Niños de hasta 24 meses.	136
CUADRO A.13.	Factores de riesgo contribuyentes a la anemia Niños de hasta 24 meses.	137
CUADRO A.14.	Inicio de la lactancia y primer líquido que recibió el niño después de nacer, según subsector de salud.....	137
CUADRO A.15.	Lactancia materna exclusiva según condiciones del niño, de la madre, del embarazo y del parto	138
CUADRO A.16.	Factores de riesgo para la lactancia no exclusiva en menores de seis meses.....	139
CUADRO A.17.	Consumo de diferentes tipos de leche en niños menores de seis meses según subsector de salud	139
CUADRO A.18.	Posición para dormir en niños menores de seis meses según subsector de salud.....	139
CUADRO A.19.	Motivos del destete durante los primeros seis meses de vida.....	140
CUADRO A.20.	Tasa y duración de la lactancia materna exclusiva	140
CUADRO A.21.	Lactancia materna exclusiva según condiciones del niño, de la madre, del embarazo y del parto	141
CUADRO A.22.	Tasa y duración de la lactancia materna exclusiva	142
CUADRO A.23.	Duración media y mediana de la lactancia materna (en meses) según subsector de salud, edad de la madre, educación de la madre e ingreso del hogar.....	142
CUADRO A.24.	Tasa de lactancia natural continua según tipo de servicio de salud (en niños/as de 12 a 15 meses).....	143
CUADRO A.25.	Suplementación con hierro medicamentoso según subsector de salud y edad del niño.....	143

CUADRO A.26.	Tasa bruta de escolarización en educación inicial en niños de 4 y 5 años en Uruguay	144
CUADRO A.27.	Asistencia educativa en niños de 4 y 5 años de edad por quintiles de ingreso	144
CUADRO A.28.	Tasa neta de asistencia a educación inicial en niños de 4 y 5 años de edad por área geográfica.....	144
CUADRO A.29.	Niños de 3 a 5 años con asistencia insuficiente en educación inicial pública.....	145
CUADRO A.30.	Niños de 6 a 11 años de edad que asisten a la educación según área geográfica.....	145
CUADRO A.31.	Abandono intermitente en escuelas públicas (de 1.º a 6.º año) por contexto sociocultural.....	145
CUADRO A.32.	Tasa de repetición de 1.º a 6.º y en primer año en escuelas públicas.....	145
CUADRO A.33.	Tasa de repetición de 1.º a 6.º en escuelas públicas, según región, área geográfica, categoría de escuela y nivel de contexto sociocultural.....	146
CUADRO A.34.	Porcentaje de personas que completaron primaria según edad.....	147
CUADRO A.35.	Porcentaje de asistentes a un establecimiento educativo por grupos de edad	147
CUADRO A.36.	Porcentaje de asistentes a un establecimiento educativo según edades simples	148
CUADRO A.37.	Porcentaje de asistentes a un establecimiento educativo por quintiles de ingreso según edades simples....	149
CUADRO A.38.	Porcentaje de repetición en educación secundaria pública de primer a cuarto grado según región	149
CUADRO A.39.	Porcentaje de personas mayores de 15 años que completaron el ciclo básico de educación media.....	150
CUADRO A.40.	Porcentaje de personas mayores de 18 años que completaron el segundo ciclo de educación media	150

ÍNDICE DE GRÁFICOS

I. Tendencias demográficas y evolución de la pobreza y la inequidad

GRÁFICO I.1	Población de entre 0 y 17 años de edad según Censos de Población.....	21
GRÁFICO I.2	Número de nacimientos por año.....	22
GRÁFICO I.3	Distribución porcentual de la población por grupos de edad seleccionados.....	22
GRÁFICO I.4	Población de 0 a 14 años en distintas regiones del mundo y Uruguay	23
GRÁFICO I.5	Población por áreas de residencia	24
GRÁFICO I.6	Población residente en áreas urbanas en distintas regiones del mundo y en Uruguay	24
GRÁFICO I.7	Población afrodescendiente e indígena por tramos de edad seleccionados.....	25
GRÁFICO I.8	Población que manifiesta tener algún tipo de dificultad para “ver”, “oír”, “caminar/subir escalones” o “entender/aprender”, por grados de dificultad y tramos de edad seleccionados.....	25
GRÁFICO I.9	Incidencia de la pobreza y la indigencia en personas según la LP 2006.....	26
GRÁFICO I.10	Incidencia de la pobreza y la indigencia en personas, de acuerdo a las respectivas líneas monetarias de CEPAL	26
GRÁFICO I.11	Incidencia de la pobreza y la indigencia en personas por tramos de edad, según la LP 2006	27
GRÁFICO I.12	Concentración del ingreso	28
GRÁFICO I.13	Incidencia de la pobreza en niños y adultos-mayores según la LP 2006.....	29
GRÁFICO I.14	Incidencia de la pobreza en personas por raza	29
GRÁFICO I.15	Tasa de crecimiento real del PIB en Uruguay y distintas regiones del mundo	30
GRÁFICO I.16	Tasa de desempleo	31
GRÁFICO I.17	Índice de salario real	31

GRÁFICO I.18	Evolución del salario mínimo real en Uruguay y América Latina	31
GRÁFICO I.19	Participación de los ingresos por transferencias no contributivas y por trabajo en el ingreso total de los hogares	32
GRÁFICO I.20	Composición por grupos de edad y número de perceptores de ingreso en hogares, discriminados por su ingreso con relación a la línea de pobreza y la línea de indigencia	33
GRÁFICO I.21	Incidencia de la pobreza en localidades urbanas, discriminada por grandes áreas geográficas	36
GRÁFICO I.22	Hacinamiento en hogares según municipios	37
GRÁFICO I.23	Incidencia de la pobreza en niños de entre 0 y 14 años de edad según municipios	38
GRÁFICO I.24	Hogares particulares que viven en asentamientos, según municipios.....	38
GRÁFICO I.25	Distribución por municipios de los hogares particulares que viven en asentamientos	39
GRÁFICO I.26	Población por tipo de área en la que reside y tramos de edad.....	39
 II. Primera infancia		
GRÁFICO II.1	Pobreza entre niños menores de 6 años comparada con pobreza entre la población general, por municipio	44
GRÁFICO II.2	Incidencia de la pobreza (extrema y no extrema) por el método de las privaciones y el método del ingreso en niños y adolescentes (0 a 17 años de edad).....	44
GRÁFICO II.3	Desnutrición crónica en niños menores de 6 años de edad según patrón de la OMS	45
GRÁFICO II.4	Prevalencia de anemia en niños menores de 6 años de edad según la OMS	45
GRÁFICO II.5	Evolución de la tasa de mortalidad infantil	46
GRÁFICO II.6	Tasa de mortalidad infantil por componentes.....	46
GRÁFICO II.7	Estado nutricional de las embarazadas al inicio del embarazo	49
GRÁFICO II.8	Estado nutricional de las mujeres al inicio y al final del embarazo.....	49
GRÁFICO II.9	Estado nutricional de las embarazadas adolescentes y adultas al inicio y al final de la gestación.....	49
GRÁFICO II.10	Incremento de peso materno según estado nutricional al inicio de la gestación.....	49
GRÁFICO II.11	Incremento de peso materno al inicio y al final de la gestación según subsector de atención.....	50
GRÁFICO II.12	Ganancia de peso durante el embarazo según estado nutricional previo.....	50

GRÁFICO II.13	Evolución de la tasa de mortalidad materna.....	51
GRÁFICO II.14	Evolución del bajo peso al nacer.....	52
GRÁFICO II.15	Evolución del retraso de talla y de la obesidad.....	53
GRÁFICO II.16	Evolución del retraso de talla de acuerdo al subsector de atención.....	53
GRÁFICO II.17	Evolución de la tasa de lactancia materna exclusiva.....	54
GRÁFICO II.18	Evolución de la prevalencia de la lactancia materna, primer y sexto mes.....	54
GRÁFICO II.19	Prevalencia de anemia según edad del niño.....	55
GRÁFICO II.20	Grupos con mayor prevalencia de anemia.....	55
GRÁFICO II.21	Anemia según quintiles de ingreso de los hogares.....	55
GRÁFICO II.22	Consumo habitual de hierro según la edad del niño.....	55
GRÁFICO II.23	Niños que no satisfacen (a través de los alimentos) los requerimientos de calcio, hierro y cinc.....	56
GRÁFICO II.24	Evaluación sicomotriz de niños menores de 24 meses.....	56

III. Trayectorias educativas y la vulneración del derecho a la educación

GRÁFICO III.1	Promedio de años de escolaridad aprobados por jóvenes por quintil de ingreso.....	60
GRÁFICO III.2	Tasa bruta de escolarización en educación inicial de 4 y 5 años.....	61
GRÁFICOS III.3 Y III.4	Asistencia a la educación de niños de 4 y 5 años de edad según quintiles de ingreso de los hogares.....	61
GRÁFICO III.5	Tamaño medio de grupo en educación inicial.....	62
GRÁFICO III.6	Asistencia insuficiente en educación inicial por nivel en escuelas públicas.....	62
GRÁFICO III.7	Asistencia insuficiente en educación inicial pública según contexto sociocultural de las escuelas.....	63
GRÁFICO III.8	Matrícula pública y privada en educación primaria.....	63
GRÁFICO III.9	Matrícula pública y privada en educación primaria según ingreso de los hogares.....	64
GRÁFICO III.10	Evolución del tamaño medio de grupo en escuelas urbanas públicas.....	64
GRÁFICO III.11	Cantidad de grupos con más de 30 alumnos en escuelas públicas.....	65
GRÁFICO III.12	Evolución del número de alumnos por maestro según contexto sociocultural de las escuelas públicas.....	65

GRÁFICO III.13	Repetición en escuelas públicas urbanas (1.º a 6.º grado)	66
GRÁFICO III.14	Evolución de la brecha de repetición de 1.º a 6.º grado en escuelas públicas urbanas según contexto sociocultural.....	67
GRÁFICO III.15	Evolución de la repetición de 1.º a 6.º grado en escuelas públicas por región.....	67
GRÁFICO III.16	Estudiantes de 6.º año en cada nivel de desempeño en las pruebas de Lengua y Matemática (subsistemas público y privado).....	67
GRÁFICO III.17	Alumnos egresados de escuelas primarias públicas por cantidad de años de escolaridad	68
GRÁFICO III.18	Alumnos egresados de escuelas primarias públicas con 7 o más años de escolaridad (extraedad) según contexto sociocultural	68
GRÁFICO III.19	Matrícula de educación secundaria pública como porcentaje de la población total del país, cantidad de liceos oficiales y gasto público en educación secundaria como porcentaje del PIB.....	70
GRÁFICO III.20	Número promedio de alumnos por grupo en educación primaria y secundaria básica pública según grados.....	71
GRÁFICO III.21	Evolución del número promedio de alumnos por grupo en educación secundaria pública por ciclo.....	72
GRÁFICO III.22	Evolución del número promedio de alumnos por grupo en el ciclo básico de secundaria pública por región	72
GRÁFICO III.23	Repetición en educación primaria pública y ciclo básico de secundaria pública por grado.....	73
GRÁFICO III.24	Ratio entre el porcentaje de repetición en primer grado del ciclo básico de secundaria pública y el sexto grado de primaria pública	73
GRÁFICO III.25	Repetición de primero a cuarto año de secundaria pública por región	73
GRÁFICO III.26 Y III.27	Repetición en el ciclo básico de secundaria pública por grado y región.....	74
GRÁFICO III.28	Alumnos que no promovieron el curso (no aprobaron o se desvincularon) en educación media básica de CETP, por grado	74
GRÁFICO III.29	Jóvenes de entre 20 y 29 años según área de residencia por tipo de trayectoria educativa, según tipo de administración de los establecimientos educativos a los que asistieron.....	76
GRÁFICO III.30	Puntaje en la prueba de Lectura de PISA 2009 según entorno sociocultural del centro y sector institucional.....	77
GRÁFICO III.31	Asistencia a la educación entre los 13 y los 17 años	77
GRÁFICO III.32	Tasa bruta de escolarización en el ciclo básico y en el segundo ciclo de enseñanza media	77

GRÁFICO III.33

Culminación del ciclo básico y del segundo ciclo de enseñanza media para grupos de edad seleccionados.. 78

GRÁFICO III.34

Opiniones de los adolescentes y jóvenes de 15 a 19 años de edad respecto a los motivos por los cuales dejaron de asistir a la educación, según el momento en que abandonaron 79

GRÁFICO III.35

Opiniones de los adolescentes y jóvenes de 15 a 19 años de edad respecto a los motivos por los cuales dejaron de asistir a la educación, según el momento en que abandonaron 80

IV. Protección de la infancia y adolescencia

GRÁFICO IV.1

Evolución de las denuncias por rapiña y hurto 87

GRÁFICO IV.2

Número de homicidios: consumados y tentativas 88

GRÁFICO IV.3

Número de homicidios, suicidios y accidentes de tránsito fatales 88

GRÁFICO IV.4

Personas de entre 11 y 17 años intervenidas por la policía..... 90

GRÁFICO IV.5

Adolescentes intervenidos por delitos contra la persona y contra la propiedad..... 91

GRÁFICO IV.6

Asuntos penales iniciados a adolescentes (13 a 17 años)..... 92

GRÁFICO IV.7

Evolución del número de asuntos penales iniciados a adultos y adolescentes..... 93

GRÁFICO IV.8

Adolescentes con sentencia por rapiña, hurto, homicidio y otros delitos..... 94

GRÁFICO IV.9

Sentencias por rapiña aplicadas a adolescentes según área geográfica..... 96

GRÁFICO IV.10

Sentencias por hurto aplicadas a adolescentes según área geográfica 96

GRÁFICO IV.11

Sentencias por rapiña. 97

GRÁFICO IV.12

Sentencias por hurto 97

GRÁFICO IV.13

Incidencia de las denuncias por violencia doméstica en los delitos contra la persona 104

GRÁFICO IV.14

Número de procesos iniciados por la Ley de Violencia Doméstica y el Código de la Niñez y la Adolescencia 106

GLOSARIO DE SIGLAS

AGNU	Asamblea General de las Naciones Unidas
ANEP	Administración Nacional de Educación Pública
ASSE	Administración de los Servicios de Salud del Estado
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BPN	bajo peso al nacer
CDN	Convención sobre los Derechos del Niño
CEIP	Consejo de Educación Inicial y Primaria
CES	Consejo de Educación Secundaria
CETP	Consejo de Educación Técnico-Profesional
CFE	Consejo de Formación en Educación
CICCA	Comisión Interinstitucional Central del Componente Alimentario del Gabinete Social
CIDN	Comité Internacional de los Derechos del Niño
CNA	Código de la Niñez y la Adolescencia
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CIFAR	Canadian Institute for Advanced Research
CLAD	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
CLAEH	Centro Latinoamericano de Economía Humana
CODICEN	Consejo Directivo Central
CSIC	Comisión Sectorial de Investigación Científica
DIEE	División de Investigación, Evaluación y Estadística
DIGESA	Dirección General de Salud (del MSP)
DS	desvío estándar
ECH	Encuesta Continua de Hogares
EEDP	Escala de Evaluación del Desarrollo Psicomotor
ENAJ	Encuesta de Adolescencia y Juventud
ENAYa	Encuesta Nacional sobre Estado Nutricional, Prácticas de Alimentación y Anemia en Niños de 0 a 2 Años
EUA	Estados Unidos de América
IM	Intendencia de Montevideo
INAU	Instituto Nacional del Niño y Adolescente del Uruguay
INE	Instituto Nacional de Estadística
INFAMILIA	Programa Infancia y Familia (del MIDES)
IPES	Programa de Investigación sobre Integración, Pobreza y Exclusión Social (de la UCU)
LI	línea de indigencia
LM	lactancia materna
LP	línea de pobreza
MEC	Ministerio de Educación y Cultura

MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MSP	Ministerio de Salud Pública
NBER	The National Bureau of Economic Research
NBI	necesidades básicas insatisfechas
NS	no significativo
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPS	Organización Panamericana de la Salud
OSJ	Observatorio del Sistema Judicial
PIB	producto interno bruto
PISA	Program for International Student Assessment | Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PREAL	Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina
RUANDI	Red Uruguaya de Apoyo a la Nutrición y el Desarrollo Infantil
SNU	Sistema de las Naciones Unidas Uruguay
SIP	Sistema Informático Perinatal
SIPIAV	Sistema Integral de Protección a la Infancia y Adolescencia contra la Violencia
SIP-NUT	Sistema de Información Perinatal - Datos sobre Nutrición
SUP	Sociedad Uruguaya de Pediatría
TMI	tasa de mortalidad infantil
TMNN	tasa de mortalidad neonatal
TMPNN	tasa de mortalidad posneonatal
UCU	Universidad Católica del Uruguay
UdelaR	Universidad de la República
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

P

PRÓLOGO

En ocasión del lanzamiento del primer *Observatorio de los derechos de la infancia y la adolescencia en Uruguay*, en el año 2004, el país apenas salía de una de las peores crisis económicas de su historia. No obstante haberse iniciado la recuperación económica sobre fines del año 2003, la pobreza había alcanzado niveles alarmantes, y en 2004 afectaba al 39,9% de la población y al 63,7% de los niños menores a 6 años. En tiempo de elecciones, las propuestas políticas destacaban la necesidad de poner en marcha planes sociales que atenderían la emergencia. Y esa crisis amenazaba en particular a los hogares más jóvenes y a los niños.

Es que a pesar de que Uruguay a lo largo de su historia había logrado niveles de bienestar para su población bastante más altos que otros países de la región, indagaciones anteriores a 2004 habían mostrado que existía un peso considerablemente mayor de la pobreza infantil en comparación con la población general, y que este diferencial había persistido tanto en épocas de crisis (mediados de los ochenta) como de crecimiento (durante los noventa). Los datos luego de la crisis de 2002 volvían a mostrar la existencia de una amplia brecha intergeneracional de la pobreza, por la que un contingente algo superior al 60% de los niños iba a transcurrir su infancia en circunstancias francamente desfavorables.

Conocer el impacto de esta nueva crisis sobre el conjunto de los niños y sus familias era sin duda una motivación fundamental del *Observatorio*. La estructura del trabajo elegida consistió en recolectar la información disponible de fuentes oficiales recabada en forma sistemática y periódica para desplegarla según los ciclos de vida y el conjunto de derechos establecidos en la CDN. Se buscaba de esta forma ofrecer una mirada lo más amplia posible sobre la situación de los niños y adolescentes teniendo como principal referente a la Convención.

Difícilmente en aquel momento fuera posible imaginar qué iba a pasar en Uruguay diez años después. Cuando aquellas generaciones están hoy cercanas a finalizar la escuela primaria, el país vive el mayor crecimiento económico de su historia.

Uruguay transita desde hace años por un período de sostenido y pronunciado crecimiento que ha llevado a su PIB a los niveles más altos de toda la historia del país. La pobreza ha disminuido considerablemente no solo en el conjunto de la población sino en todas las franjas de edad, alcanzando los registros más bajos desde que se dispone de información sobre estas variables, es decir, al menos tres décadas.

En este contexto, Uruguay enfrenta, como quizás en ningún otro momento, el reto de alcanzar a mediano plazo la condición de un país desarrollado, concretando sus objetivos de consolidar el crecimiento en el marco de una sociedad integrada y solidaria.

Sin embargo, conquistar esta condición no parece una tarea sencilla si se tiene en cuenta que salir de la pobreza considerada en términos de ingreso no significa obtener en forma inmediata ni mecánica el bienestar y la plena posibilidad de aprovechar las oportunidades de desarrollo.

Al examinar la trayectoria económica y social de las últimas tres décadas se evidencia la acumulación de notorios déficits en relación con la equidad en la distribución de las oportunidades entre los niños y adolescentes. En el año 2011, cuando la pobreza llegó a su menor nivel en las últimas tres décadas, la brecha entre la población general y la infantil persiste en su tendencia histórica. Mientras que la pobreza entre la población general fue de 13,7%, el 26,1% de los niños de menos de 6 años vivían en hogares pobres.

Pero más allá de la pobreza, otros indicadores, y en particular aquellos referidos a la primera infancia, muestran datos inquietantes. Persisten niveles aún

altos de malnutrición (en particular déficit de talla, obesidad y anemia antes de los dos años) así como de riesgo y retraso en el desarrollo infantil. Si tenemos en cuenta las consecuencias que esto tiene en términos de afectación de las trayectorias de vida y de las posibilidades de aprovechar oportunidades en el futuro, se amplifica la percepción de cuánto se está poniendo en riesgo.

Por otro lado, la educación muestra resultados significativamente por debajo de lo esperable para el país. Pese a la expansión de la cobertura y a la centralidad que adquirió la educación en la agenda pública y en el presupuesto en los últimos años, no se advierten cambios significativos en los resultados ni modificaciones de trayectoria relevantes dirigidas a enfrentar los graves problemas del sistema.

En este contexto un elemento fundamental es la característica poblacional de Uruguay, dada por el envejecimiento y la disminución de la población infantil y adolescente en términos relativos y absolutos. Esta característica representa un particular desafío para el país por cuanto indica que el *recurso humano* es escaso y a la vez clave del desarrollo. Pero simultáneamente esta particularidad significa una oportunidad, ya que actuar en términos de cuidados y educación sobre un contingente reducido de nuevas generaciones no solo es posible sino también alcanzable, habida cuenta de una mayor disponibilidad de recursos. Dicho en otros términos, el país no se puede permitir desperdiciar las capacidades, potencialidades y talentos de cada nueva cohorte de niños que nace año a año.

Muy probablemente, una de las condiciones para que Uruguay logre un salto significativo depende de que finalmente supere los déficits que aún exhibe con relación al cumplimiento de los derechos de niños y adolescentes.

La presente edición del *Observatorio* intenta, a través de esa misma clave, desplegar la información de acuerdo a los ciclos de vida con un enfoque de derechos, dirigir una mirada a la situación de niños y adolescentes en el Uruguay *del crecimiento*. Al igual que en otras oportunidades, el trabajo se estructura en cuatro capítulos y unos apuntes finales.

El capítulo I analiza en detalle la evolución de la pobreza y la desigualdad, así como sus consecuencias en términos de grupos de edad, género, ascendencia racial y territorio, y reflexiona acerca del impacto de los cambios más recientes. El capítulo II se enfoca en la primera infancia relevando la información sobre

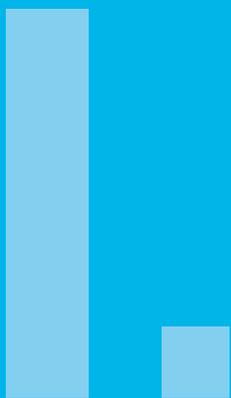
situación socioeconómica, salud, nutrición y desarrollo de los niños más pequeños y sus familias desde la perspectiva del impacto de esta etapa en la trayectoria de vida de las personas.

El capítulo III centra su análisis en la educación, para lo cual identifica los problemas que se detectan en los sucesivos niveles o tramos educativos, así como los retos planteados para superarlos. Por último, el capítulo IV se ocupa de los temas de protección, dando cuenta de la situación de niños y adolescentes cuyos derechos han sido vulnerados en situaciones especiales, los que han entrado en conflicto con la ley y los que han sufrido situaciones de violencia.

Como en ocasiones anteriores, confiamos que esta nueva edición del *Observatorio* pueda ser una contribución significativa para el análisis y el debate en torno a la situación de la infancia en Uruguay y, ojalá, también un insumo para quienes tienen la responsabilidad de tomar decisiones en el campo de las políticas públicas.

Egidio Crotti

Representante de UNICEF en Uruguay



TENDENCIAS DEMOGRÁFICAS Y EVOLUCIÓN DE LA POBREZA Y LA INEQUIDAD

1. La infancia en la población:

análisis de tendencias a partir del Censo de 2011

La reciente publicación de los resultados del censo de población realizado durante 2011 brinda una excelente oportunidad para actualizar el análisis sobre la situación de la infancia y la adolescencia en Uruguay, en particular con relación a las principales variables de caracterización demográfica, económica y social.¹ Asimismo, la información recopilada en el censo constituye un insumo clave para el diseño, la implementación, el seguimiento y la evaluación de las políticas que se desarrollan en distintos campos, en particular de las políticas sociales y muy especialmente de aquellas orientadas a niños y adolescentes.

En las primeras páginas de este capítulo procuramos examinar algunos de los resultados que se desprenden del último relevamiento poblacional, así como esbozar primeras lecturas conclusivas a partir de dicha información. Intentaremos abordar las principales tendencias de cambio que la sociedad uruguaya ha venido experimentando en las últimas décadas: entre otras, la disminución de la población infantil, la creciente urbanización y la transformación de las estructuras familiares; mutaciones todas que, en mayor o menor grado, han impactado en la situación de los niños y adolescentes, y que obligan a repensar objetivos, metas, estrategias e instrumentos en diversas áreas de política pública.

1.1. Cada vez menos niños en una población que crece poco y lentamente

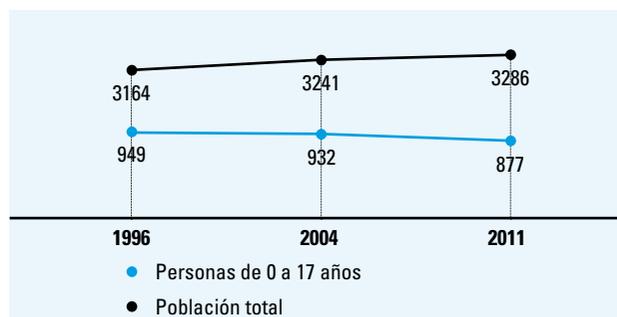
Si bien la disminución en términos relativos de la población infantil-adolescente en Uruguay observada durante los últimos años no representa un hecho desconocido para los especialistas y tomadores de decisión, la

1 Véase el resultado de los últimos censos en el sitio web del Instituto Nacional de Estadística (INE), <http://www.ine.gub.uy/censos2011/index.html>.

GRÁFICO I.1

Población de entre 0 y 17 años de edad según Censos de Población

Uruguay, 1996, 2004 y 2011. En miles de personas



Fuentes: Censos de Población de 1996, 2004 (Fase 1), <http://www.ine.gub.uy>, y 2011 (i), <http://www.ine.gub.uy/censos2011/resultadosfinales/pais%20poblacion.html> cars.

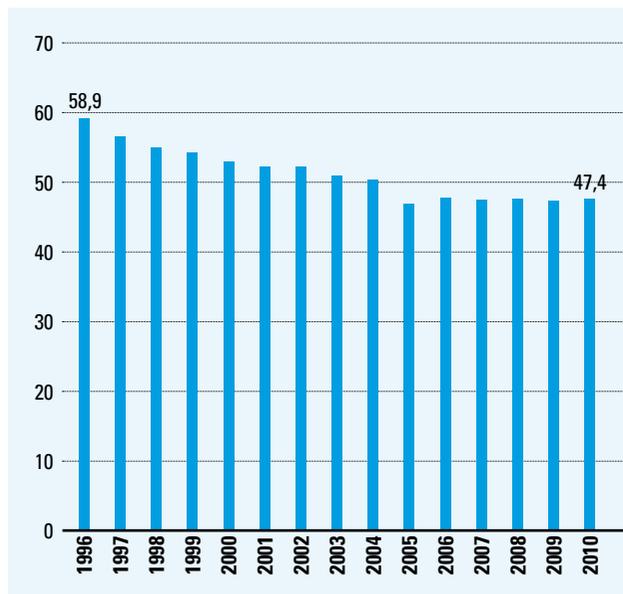
comparación de los valores absolutos de 2011 con los de 2004 y 1996 puede resultar impactante para buena parte de la ciudadanía: en pocas palabras, Uruguay tiene cada vez menos niños y adolescentes, en una población relativamente estancada. Entre 1996 y 2011 (nada más que quince años) el número de niños y adolescentes cayó de 949.000 a 877.000; tan solo en los últimos siete años, de 2004 a 2011, se redujo en 55.000 (gráfico I.1).²

2 La cifra de población contabilizada en este tramo de edad surge de la suma de dos componentes: la población censada y la estimación de los residentes en viviendas particulares censadas con moradores ausentes (INE, 2012: 1-2). Esta cifra no contempla el 3,06% de omisión de casos. Si se multiplica la cifra de población total contabilizada por este factor se obtiene: "una población residente estimada de 3.390.077 personas" (INE, 2011: 2) (destacado añadido). Asimismo, si se multiplican las cifras correspondientes a los niños y adolescentes por el factor de omisión, el valor sería mayor que el de población contabilizada, aunque sin alterar la tendencia decreciente observada.

GRÁFICO I.2

Número de nacimientos por año

Uruguay, 1996-2010. En miles



Fuente: INE, <<http://www.ine.gub.uy>>.

La reducción de la población infantil-adolescente durante las últimas décadas ha sido el resultado, fundamentalmente, de la caída de los nacimientos y la fecundidad. Como se puede advertir en el gráfico I.2, en 1996 nacieron en Uruguay aproximadamente 59.000 niños (la cohorte que durante 2011 rondó los quince años de edad), cifra que fue disminuyendo año a año desde ese momento hasta llegar a 47.000 niños en 2010 (de hecho, se estima que el valor de 2011 fue aún menor). Otro factor que pudo haber incidido, aunque en menor medida, fue la emigración que el país experimentó hasta los últimos años, que constituye —como ha sido señalado en diversas publicaciones dedicadas a este tema— un rasgo estructural del comportamiento poblacional del Uruguay en las últimas décadas.

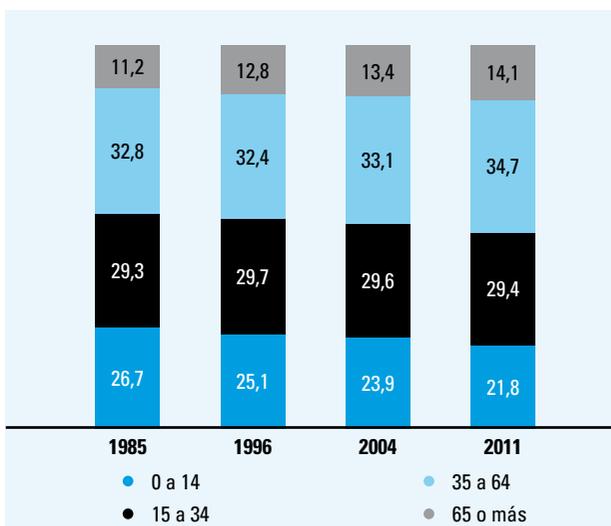
En la primera mitad de la década pasada, a consecuencia de la recesión que la economía uruguaya atravesó entre 1999 y 2003 (agudizada durante la crisis de 2002), el país registró tasas de emigración que se ubicaron entre las más elevadas de su historia reciente. El saldo neto migratorio registrado entre 2000 y 2008 —aproximadamente 140.000 personas menos, de acuerdo a la estimación realizada por Adela Pele-

GRÁFICO I.3

Distribución porcentual de la población

por grupos de edad seleccionados

Uruguay, 1985, 1996, 2004 y 2011



Fuente: Censos de 1985 a 2011, INE (2012: 8).

grino³— contribuyó a la disminución de la población infantil-adolescente en Uruguay (aunque claramente en menor medida que la caída de los nacimientos y la fecundidad), tanto por la salida de niños que abandonaron el país junto con sus familias como por la salida de personas en edad reproductiva.

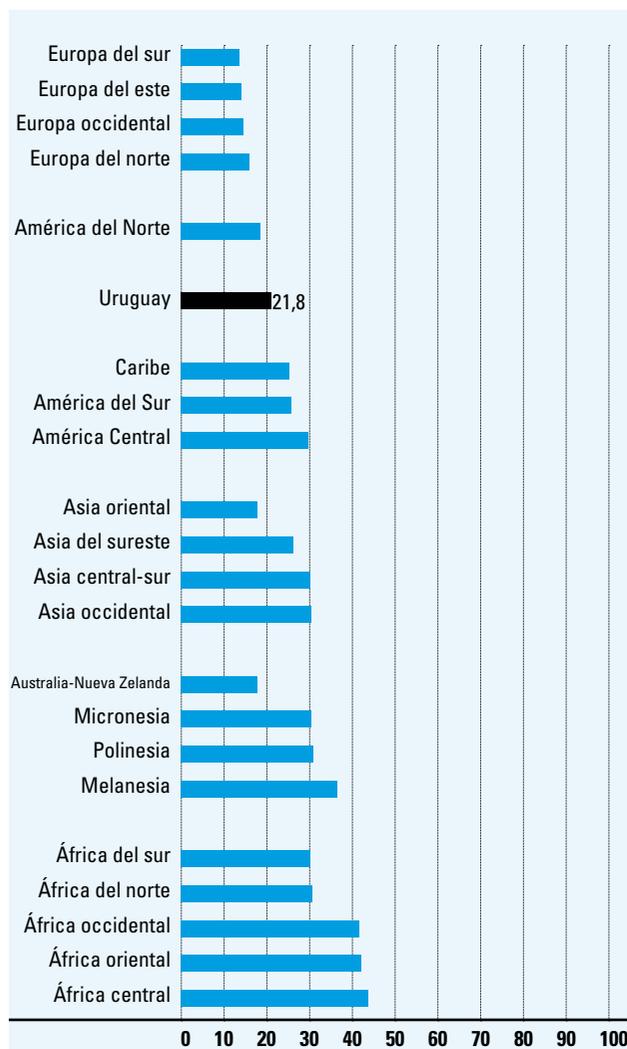
Como resultado de las transformaciones indicadas, la población uruguaya se ha ido envejeciendo en forma sostenida durante el último cuarto de siglo. En el gráfico I.3 se puede advertir que, mientras en 1985 la población menor de 15 años de edad representaba el 26,7% de toda la población y la mayor a 64 años el 11,2%, en 2011 la primera se había reducido a 21,8%

3 En esta dirección, señala Pelegrino (2010: 71): “No hay datos que permitan estimar el número de personas que abandonaron el territorio nacional (desde fines de la década de 1990 a los primeros años de la década siguiente), pero el movimiento por el Aeropuerto de Carrasco permite realizar una estimación aproximada: el saldo neto de entradas y salidas por ese puesto fronterizo entre el año 2000 y 2008 (julio a junio) es de 140.000 personas aproximadamente. Más recientemente, a la luz de la crisis iniciada en 2008, los datos que surgen de esta frontera indican un cambio de la tendencia en la migración internacional, que implicaría una disminución de la emigración y un incipiente aumento de la migración de retorno” (destacado añadido).

GRÁFICO I.4

Población de 0 a 14 años en distintas regiones del mundo y Uruguay

Porcentaje de la población total, 2010



Fuentes: Para todas las regiones del mundo, United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2012): *World Urbanization Prospects: The 2011 Revision*, edición digital, <http://esa.un.org/unpd/wpp/Excel-Data/DB03_Population_ByAgeSex_Quinquennial/WPP2010_DB3_F1_POPULATION_BY_AGE_BOTH_SEXES.XLS>; para Uruguay, INE, Censo de Población 2011, <<http://www.ine.gub.uy/censos2011/index.html>>.

(cinco puntos porcentuales menos) y la segunda había crecido hasta representar 14,1%.

La participación relativa de los niños y adolescentes en la población uruguaya se asemeja a la registrada en los países más desarrollados, los cuales experimentaron antes las transiciones demográficas que el país aún está

recorriendo. Como se puede apreciar en el gráfico I.4, la participación relativa de los niños —entre 0 y 14 años de edad— en Uruguay (21,8%) es apenas mayor que la observada entre los países de América del Norte, 6,7 puntos mayor que la registrada en promedio entre las distintas regiones de Europa, algunos puntos más baja que la registrada entre los países de América del Sur y claramente inferior a la que exhiben los países centroamericanos.

Ubicar a Uruguay en el orden internacional, en cotejo con su región y otras, permite advertir con claridad la tendencia al envejecimiento de su población; tendencia que en los últimos años ha sido objeto de reflexión tanto en el campo académico como en el terreno de la elaboración de políticas públicas.

Una sociedad en la que los adultos mayores representan, *grosso modo*, entre el 15% y el 20% de la población, según el tramo de edad que se considere —personas mayores de 60 o de 65 años de edad—, inevitablemente se verá enfrentada al desafío de repensar, entre otras áreas de política pública, el sistema de protección social y, más específicamente, el sistema de seguridad social. Asimismo, una sociedad en la que paulatinamente disminuye la natalidad y decrece la población infantil-adolescente⁴ no puede permitirse desperdiciar las capacidades y potenciales talentos de esas nuevas generaciones; no puede permitirse escatimar la inversión pública destinada a los niños, adolescentes y jóvenes, ni eludir el desafío de mejorar, día a día, la calidad, la eficacia y la eficiencia de las políticas sociales que coadyuvan a su desarrollo y formación.

1.2. Urbanización y crecimiento de las áreas metropolitanas

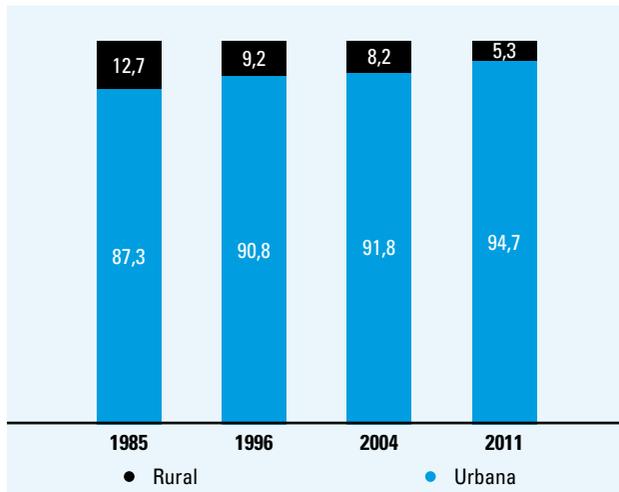
Otra de las tendencias de cambio que los resultados del último censo han confirmado es la creciente urbanización del país. Al igual que la reducción de la población infantil-adolescente, la tendencia al descenso de la población residente en áreas rurales o el aumento de la población urbana parece haber acelerado su ritmo en el último período intercensal. Tan solo en los siete años que van de 2004 a 2011, la población residente en el área rural disminuyó de 8,2% a 5,3%. De hecho, la población residente en el área rural disminuyó no solo en términos relativos sino también absolutos: *grosso modo*, en 2011 había 90.000 residentes en el medio rural menos que en 2004.

4 Entre otras razones porque, a diferencia de lo que ocurre en otras sociedades, más desarrolladas, esos descensos no son compensados por flujos migratorios.

GRÁFICO I.5

Población por áreas de residencia

Uruguay, 1985, 1996, 2004 y 2011. En porcentaje



Fuentes: Censos de Población. Para 1985 y 1996, INE (s/d: 9), <http://www.ine.gub.uy/biblioteca/VARIABLES%20SIGLO%20XX/VARSXX2008.asp>; para 2004, información extraída de las planillas del INE en línea, http://www.ine.gub.uy/fase1new/TotalPais/divulgacion_TotalPais.asp; para 2011, información extraída de las planillas del INE en línea, <http://www.ine.gub.uy/censos2011/index.html>.

Nuevamente el cotejo entre Uruguay y las distintas regiones del mundo resulta de utilidad para determinar hasta qué punto la magnitud o velocidad de algunas de las transformaciones sociodemográficas que viene experimentando la sociedad uruguaya en los últimos años colocan al país en una situación particular en el concierto internacional: según los datos del censo de 2011, Uruguay tiene un porcentaje de población residente en áreas urbanas superior a los registros de todas las regiones del mundo (gráfico I.6).

El crecimiento de la población uruguaya residente en áreas urbanas y, en particular, su concentración en las principales ciudades implica una serie de desafíos para las instituciones públicas responsables por el diseño y la implementación de políticas; no solo con relación al campo de las políticas sociales, en tanto puede ser necesario expandir servicios educativos y de salud en determinadas áreas y, por tanto, potencialmente redistribuir recursos fiscales, sino también para las políticas de planificación territorial y urbana.

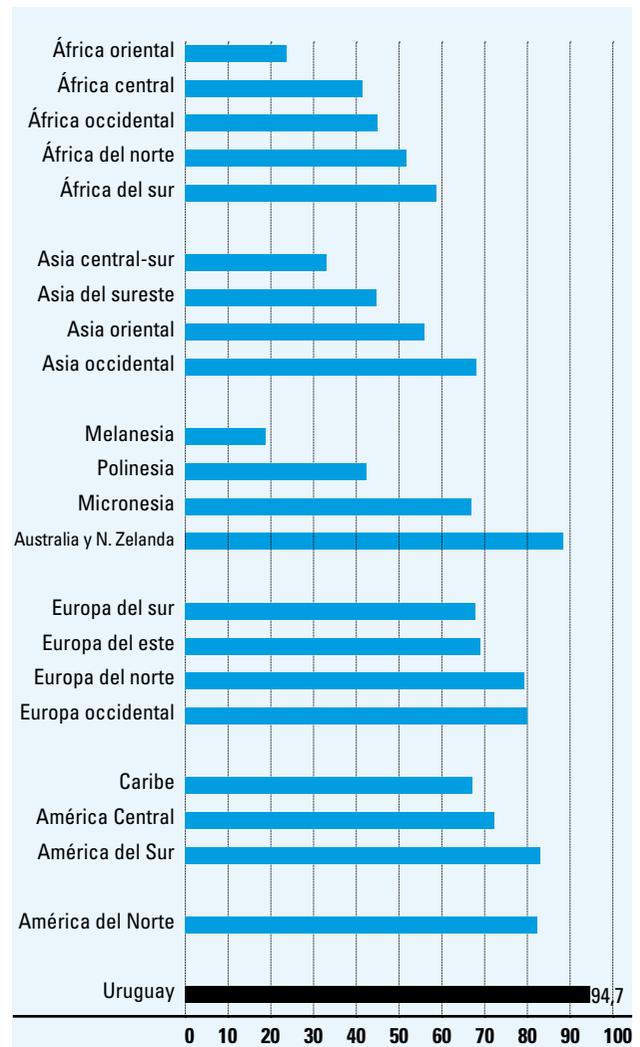
Como ha señalado UNICEF (2012) en su último *Estado Mundial de la Infancia*, la tendencia a la urbanización que se verifica prácticamente en todas

GRÁFICO I.6

Población residente en áreas urbanas

en distintas regiones del mundo y en Uruguay

Porcentaje de la población total, 2011



Fuentes: Para todas las regiones del mundo, United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2012): *World Urbanization Prospects: The 2011 Revision*, edición digital, <http://esa.un.org/unpd/wup/CD-ROM/Urban-Rural-Population.htm>; para Uruguay, INE, Censo de Población 2011, <http://www.ine.gub.uy/censos2011/index.html>.

las regiones del orbe entraña consecuencias para la población en general y para los niños y adolescentes en particular: la concentración de la pobreza, así como la emergencia de nuevas y muy complejas expresiones de pobreza extrema y exclusión sociocultural, en las grandes ciudades. Estos cambios obligan a repensar las estrategias y los planes de reducción de la pobreza,

dado que no se trata fundamentalmente de situaciones en que el factor explicativo principal sea la escasez de servicios básicos que impide a los hogares (en especial, a las familias con niños) satisfacer sus necesidades más elementales, sino de la presencia de barreras económicas, sociales, culturales y/o étnico-raciales que obstaculizan el ejercicio de derechos.

1.3. Primeros datos censales sobre ascendencia étnico-racial y discapacidad

Precisamente, con relación a las barreras que impiden o dificultan el ejercicio de derechos y la satisfacción de las necesidades más básicas o elementales, que suelen estar asociadas a los fenómenos de pobreza urbana y exclusión sociocultural, el censo 2011 brinda a los tomadores de decisión, los académicos, los técnicos y la opinión pública en general la oportunidad de disponer de información representativa de todo el país y actualizada sobre dos dimensiones clave: la ascendencia étnico-racial de los ciudadanos y la presencia de algún grado de discapacidad motriz, sensorial y/o intelectual.

Como se puede observar en el gráfico I.7, casi 8 de cada 100 habitantes manifiestan ser afrodescendientes, en tanto entre los niños y adolescentes la proporción es levemente mayor, en torno al 9%. Asimismo, casi 5 de cada 100 habitantes y 4 de cada 100 niños y adolescentes expresan tener ascendencia indígena.

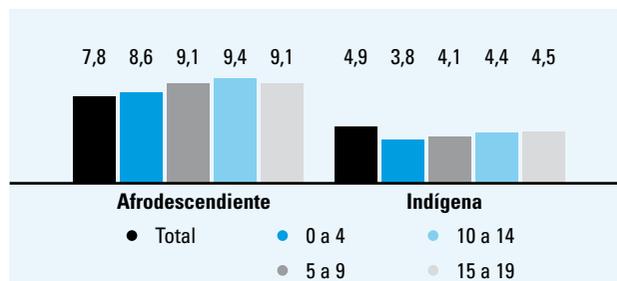
Si bien estos datos no difieren en forma significativa de las estimaciones que se habían realizado tiempo atrás a través de la Encuesta Continua de Hogares,⁵ permiten por su condición censal aperturas por otras variables y localizaciones territoriales que pueden coadyuvar al diseño de políticas tendientes a reducir las inequidades que históricamente han padecido, en particular, los ciudadanos afrodescendientes. Como se verá en las próximas secciones, la incidencia de la pobreza sigue siendo significativamente mayor entre los ciudadanos afrodescendientes que en el resto de la población, al igual que otras expresiones o manifestaciones de derechos vulnerados.

Los datos aportados por el censo sobre la incidencia de posibles discapacidades, en distintos grados o niveles (gráfico I.8), constituyen, en el marco de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, un insumo de suma utilidad para la definición de políticas dirigidas, entre otros objetivos, a la efectiva inclusión educativa, laboral y sociocultural de los ciudadanos con discapacidades.

5 Un 9,1% según Bucheli y Cabella (2008: 17).

GRÁFICO I.7

Población afrodescendiente e indígena por tramos de edad seleccionados
Uruguay, 2011. En porcentaje

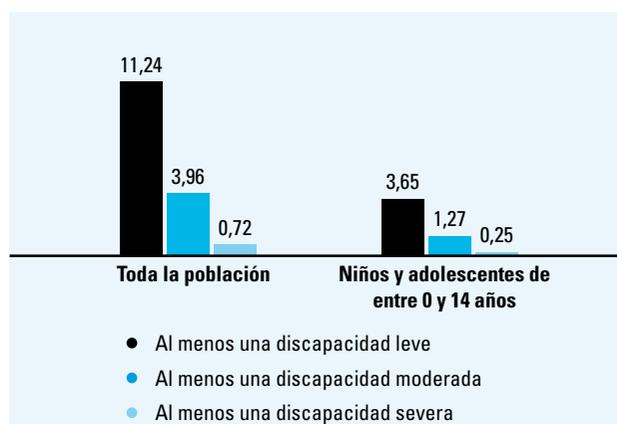


Nota: De acuerdo al cuestionario aplicado en el Censo de 2011, para cada persona sobre la que se recababa información se podía indicar más de una ascendencia, por lo que los porcentajes presentados no pueden sumarse para determinar la magnitud relativa de ambas poblaciones. De cualquier forma, la suma de los porcentajes correspondientes a la ascendencia afro y la indígena muy probablemente refleje la participación relativa de ambas poblaciones conjuntamente en la población total.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos en línea del Censo de Población, <http://www.ine.gub.uy/censos2011/resultadosfinales/pais%20poblacion.html>.

GRÁFICO I.8

Población que manifiesta tener algún tipo de dificultad para "ver", "oír", "caminar/subir escalones" o "entender/aprender", por grados de dificultad y tramos de edad seleccionados
Uruguay, 2011. En porcentaje



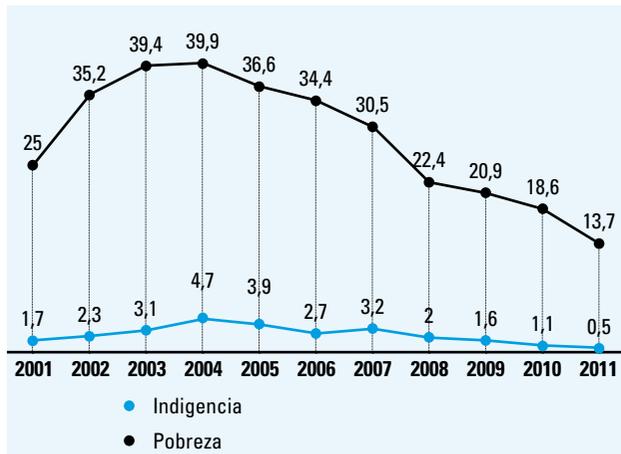
Fuente: Información extraída de las planillas del Censo de Población en línea, <http://www.ine.gub.uy/censos2011/index.html>.

GRÁFICO I.9

Incidencia de la pobreza y la indigencia en personas según la LP 2006

Uruguay (localidades de 5.000 habitantes y más hasta 2005 y todo el país desde 2006), 2001-2011.

En porcentaje



Fuente: Elaboración propia a partir de INE (2012: 18 y 23), salvo para los registros de 2001, que corresponden a INE (2008: 77).

2. Pobreza e inequidad: entre tendencias positivas y desafíos aún pendientes

2.1. Tendencias: reducción de la pobreza y persistentes inequidades

El análisis de la información recabada por la Encuesta Continua de Hogares del INE con relación al ingreso de los hogares uruguayos muestra que en el transcurso de 2011 la pobreza y la indigencia (o pobreza extrema) disminuyeron en forma significativa en todo el país, continuando la tendencia a la baja que se viene observando desde 2005. De hecho, entre 2010 y 2011 se produjo una significativa reducción del porcentaje de personas que forman parte de hogares con ingresos inferiores a la línea de pobreza y línea de indigencia: respectivamente, de 18,6 a 13,7 y de 1,1 a 0,5 (gráfico I.9).

Al comparar los datos registrados durante 2011 con los de 2004 (39,9% de la población en situación de pobreza y 4,7% en indigencia), se advierte claramente la magnitud del descenso de la pobreza definida a partir de la variable *ingreso*.

Por otra parte, si se analizan series históricas más extensas, se puede apreciar que los niveles de pobreza e indigencia alcanzados en los últimos años se ubican

GRÁFICO I.10

Incidencia de la pobreza y la indigencia en personas, de acuerdo a las respectivas líneas monetarias de CEPAL

Uruguay (localidades urbanas), 1981-2010.

En porcentaje



Fuentes: Elaboración propia a partir de información disponible en las bases de datos de CEPAL en línea. Los valores de pobreza para el período 1981-2009 fueron extraídos de: <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idAplicacion=1&idTema=362&idioma=e>; los registros de indigencia para el mismo período fueron extraídos de: <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idAplicacion=1&idTema=362&idioma=e>; los datos de pobreza e indigencia para el año 2010 fueron extraídos de: <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idAplicacion=1&idTema=362&idioma=e>.

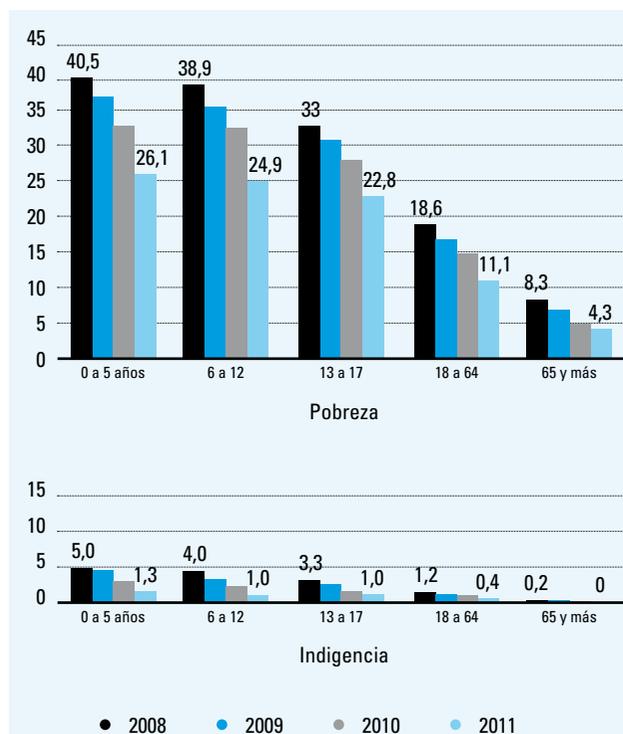
entre los más bajos de las últimas tres décadas. Utilizando la línea de pobreza que calcula la CEPAL (cuyo valor es menor que el de la calculada por el INE, con base en la cual está estimada la serie histórica presentada en el gráfico I.9), se aprecia que la incidencia de la pobreza durante 2010 fue la más baja en los últimos treinta años: 8,6% (gráfico I.10).

Teniendo en cuenta la reducción de la pobreza que se registró entre 2010 y 2011 (de 18,6% a 13,7% utilizando la línea del INE), es factible que el porcentaje de personas en situación de pobreza durante el pasado año, medido con la línea de CEPAL, haya sido aún menor de 8,6%, lo que permite subrayar la afirmación planteada en el párrafo anterior: Uruguay presenta en la actualidad los niveles más bajos de pobreza e indigencia desde que se dispone información sobre estas variables.

Otro punto destacable es que la incidencia de la pobreza y la indigencia ha disminuido en todos los

GRÁFICO I.11

Incidencia de la pobreza y la indigencia en personas por tramos de edad, según la LP 2006 Uruguay (total del país), 2008-2011. En porcentaje



Fuente: Elaboración propia a partir de INE (2012: 18 y 25) para 2011, INE (2011: 20 y 26) para 2010, INE (2010: 18 y 24) para 2009, e información del *Observatorio Social* del Ministerio de Desarrollo Social (<http://observatoriosocial.mides.gub.uy/mides/portalMides/portalMides/portal.php>) para 2008.

grupos de edad. En tal sentido, constituye un dato relevante la caída registrada entre niños y adolescentes. Si se comparan los datos de 2008 y 2011, se aprecia una significativa reducción de la pobreza en los tres subgrupos de edad usualmente utilizados: entre los niños de 0 a 5 años, de 40,5% a 26,1%; entre los de 6 a 12 años, de 38,9% a 24,9%, y entre los de 13 a 17 años, de 33% a 22,8%. Al mismo tiempo, se constata una apreciable disminución de los niveles de indigencia en dicho período: de 5% a 1,3% en los niños de 0 a 5 años, de 4% a 1% en los de 6 a 12 años y de 3,3% a 1% en los adolescentes (gráfico I.11).

El descenso en los índices de pobreza es apreciable aún con mayor claridad si el registro de 2011 se compara con los valores observados en los años posteriores a la última gran crisis económica: por ejemplo, en 2004

casi dos de cada tres niños menores de 5 años de edad (63,7%) residentes en las localidades de 5.000 habitantes o más se hallaban en situación de pobreza (INE, 2008: 153).

Si bien la pobreza y la indigencia infantil han caído en forma sostenida en los últimos siete años, la brecha de inequidad en el acceso al bienestar social entre los niños y adolescentes y el resto de la población (en especial, los adultos mayores) no ha variado sustancialmente. De hecho, es posible incluso apreciar un leve aumento: mientras en 2008 el porcentaje de pobreza entre niños de 0 a 5 años era 4,9 veces mayor que el correspondiente a las personas mayores de 64 años, en 2011 —en un contexto de menor incidencia de la pobreza en ambos grupos de edad— fue 6,2 veces superior.

Como se ha señalado en numerosos trabajos,⁶ uno de los rasgos particulares de Uruguay en cuanto a la pobreza es su concentración en los hogares con niños y adolescentes, producto del proceso de *infantilización de la pobreza* que hace ya un cuarto de siglo advirtió el sociólogo uruguayo Juan Pablo Terra. Esta asimetría tan marcada entre niños y adultos (en especial, adultos mayores) ubica a Uruguay en una posición atípica en términos comparativos, no solo respecto a otros países de la región —en muchos de los cuales la simetría expresa un escenario para nada deseable: muy elevados niveles de pobreza en todos los grupos de población—, sino también con relación a países de mayor desarrollo, con los que Uruguay podría ser comparado por su perfil demográfico y por la prioridad macroeconómica y fiscal del gasto público social.⁷

El balance medido que se puede realizar a partir de los datos examinados hasta el momento debería destacar la pronunciada y sostenida disminución de la pobreza en toda la población y en especial —dada la magnitud que alcanzó la pobreza infantil en 2003 y 2004 (con valores superiores al 60%)— entre los niños y adolescentes, pero también la persistencia de la inequidad entre grupos de edad en el acceso al bienestar. Esta persistente brecha obedece a factores de carácter estructural, referidos al perfil sociodemográfico de las familias con niños en situación de pobreza o vulnera-

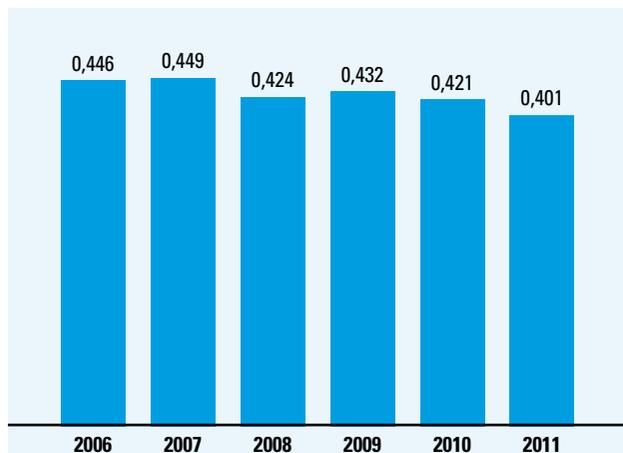
6 Entre otros se pueden consultar los siguientes trabajos: UNICEF (2009, 2007 y 2004); PNUD (2005); Sistema de las Naciones Unidas Uruguay (2011); CEPAL (2010); Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia (2008).

7 Nos referimos, por ejemplo, a los países del sur de Europa.

GRÁFICO I.12

Concentración del ingreso

Uruguay, 2006-2011. Índice de Gini



Fuente: INE (2012: 38).

bles a la pobreza (en especial, la relación de los adultos con el mercado laboral) y a la distribución de los recursos que son destinados por el Estado a las políticas sociales (en particular, el monto de las transferencias que reciben las familias con niños).⁸

Por otra parte, cabe destacar que la reducción general de la pobreza ha tenido como correlato en los últimos años una caída en las medidas de concentración del ingreso, lo que representa una diferencia no menor respecto a otras etapas de la historia reciente del país, cuando la disminución de la pobreza no implicó alteraciones significativas en la distribución de la renta. Como se puede observar en el gráfico I.12, en

2011 el coeficiente de Gini se ubicó en 0,401, uno de los registros más bajos de las últimas tres décadas.

Los datos examinados indican en forma clara que la sociedad uruguaya se encuentra en una posición muy diferente a la que mostraba en 2003 o 2004, cuando aproximadamente seis de cada diez niños y adolescentes vivían en condiciones de pobreza. Asimismo, en los últimos años es posible advertir un quiebre en la tendencia al aumento de la desigualdad en la distribución del ingreso que se había iniciado a mitad de los años noventa.

Los valores de pobreza, indigencia y concentración del ingreso a comienzos de la década actual son, como ya se señaló, los más bajos en los últimos treinta años. Estos datos muestran que se ha producido una mejora significativa en el ingreso de los hogares de los estratos medio y medio-bajo y, por tanto, en la capacidad de muchas de las familias con niños para acceder a bienes y servicios. Empero, algunas de las notas críticas que desde hace años se advierten con relación al comportamiento de la pobreza en Uruguay parecen resistir a estas mejoras: en particular, la concentración de la pobreza en los niños y los adolescentes.⁹

Pese a la reducción de la pobreza infantil, la inequidad en el acceso al bienestar entre niños y adultos —en especial, adultos mayores— no ha sufrido cambios significativos en los últimos años: la probabilidad de ser pobre, y más aún la de ser indigente, sigue siendo considerablemente más alta para un niño que para una persona de 65 años o más de edad (gráfico I.13).¹⁰

Otra de las dimensiones en que no se registra una reducción significativa de las brechas o disparidades es la que refiere a la ascendencia racial. Los datos que se presentan en el gráfico I.14 muestran que, si bien la pobreza se redujo en forma significativa entre los afrodescendientes (de 45,3% en 2009 a 28,1% en 2011), la brecha con el resto de la población no ha disminuido. De hecho, pese a la leve caída que se observa entre 2009 y 2011 en la ratio entre el porcentaje de pobreza en afrodescendientes y el correspondiente a toda la población, el valor de 2011 es mayor que el de 2007 (respectivamente, 2,05 y 1,86).

8 Reducir la inequidad intergeneracional en el acceso al bienestar en un contexto de disminución de la pobreza en todos los grupos de población supone, necesariamente, una mayor caída en los hogares con niños y adolescentes que en el resto de la población. A corto plazo esto implicaría seguir incrementando el valor real de las transferencias que los hogares con niños y adolescentes reciben del sistema de seguridad social (asignaciones familiares) y a través de otras transferencias gestionadas por el sistema de protección social del Estado. Desde luego, considerando el mediano y largo plazo, una disminución sostenida de la pobreza en este segmento de población, con una pendiente más pronunciada que en el resto de los hogares, dependerá de que se consiga efectivamente acrecentar su capital humano —en definitiva, la capacidad de los jóvenes que están formando nuevos hogares y teniendo hijos para insertarse en el mercado laboral— mediante políticas educativas y de capacitación, además de la acción de políticas laborales activas: creación de empleo e incremento del poder adquisitivo de los salarios.

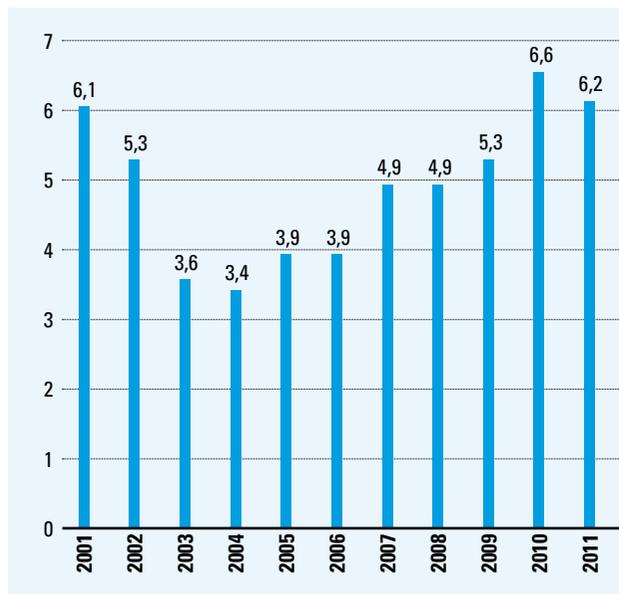
9 Desde luego, esta afirmación no implica desconocer ni subestimar la pronunciada y sostenida reducción de la pobreza infantil en los últimos años: por ejemplo, la caída entre 2004 y 2011 del porcentaje de pobreza en niños de 0 a 5 años de edad (de 63,7 a 26,1).

10 Esta ratio es prácticamente idéntica al promedio que se registró entre 1986 y 2008: 6,2 (UNICEF, 2009: 11).

GRÁFICO I.13

Incidencia de la pobreza en niños y adultos-mayores según la LP 2006

Uruguay, localidades de 5.000 habitantes y más, 2001-2011. En porcentaje y ratio entre ambos porcentajes de pobreza



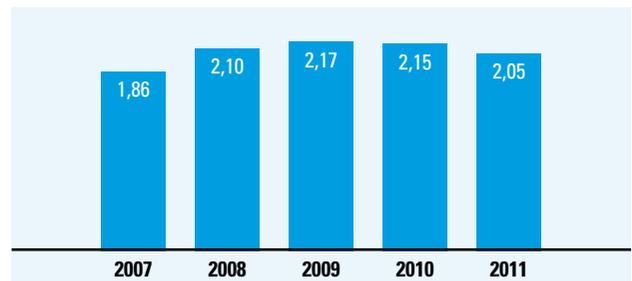
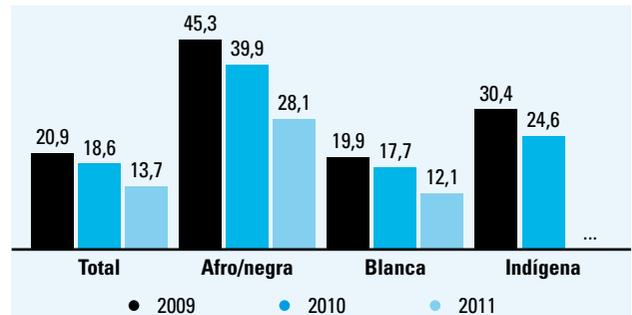
* Hasta el año 2008 los datos correspondientes a los niños representan la franja "menores de 5 años" (INE, 2008: 153), en tanto entre 2009 y 2011 representan el tramo que convencionalmente utiliza el INE, es decir, 0 a 5 años. Pese a esta diferencia de un año entre ambos tramos, la comparabilidad en el tiempo está garantizada puesto que prácticamente no se advierten diferencias porcentuales entre ambas agrupaciones de edad, así como la comparabilidad entre los valores de la ratio hasta 2008 y desde 2009.

Fuente: Elaboración propia a partir de información del INE (2008: 153) para los años 2001 a 2008, del *Observatorio Social de Programas e Indicadores* del Ministerio de Desarrollo Social (<http://observatoriosocial.mides.gub.uy/mides/portalMides/portalMides/portal.php>) para 2009, del INE (2011: 26) para 2010 y del INE (2012: 25) para 2011.

GRÁFICO I.14

Incidencia de la pobreza en personas por raza

Uruguay (total nacional), 2007-2011. En porcentaje y ratio entre la incidencia en afrodescendientes y en toda la población



Fuente: Los datos para los años 2009, 2010 y 2011 corresponden, respectivamente, al INE (2010, 2011, 2012); los datos para los años 2007 y 2008 —calculados con base en los valores de incidencia de la pobreza a partir de la LP 2002— corresponden al INE (2009b: 18).

Los datos examinados corroboran, una vez más, que la mejora general en los niveles de bienestar de una sociedad y, consecuentemente, la disminución de la pobreza y la indigencia definidas a partir de la variable *ingresos* no siempre se traducen en una reducción de las disparidades, en tanto estas no están solamente asociadas a esa variable, sino que son fenómenos de carácter estructural que responden a múltiples causas.

La disminución de la pobreza —en particular, si nos referimos a pobreza de ingresos— suele estar asociada al buen desempeño de una economía, al crecimiento de la actividad, al empleo y a los salarios (aspectos que serán analizados en las siguientes páginas). En cambio, la reducción de las inequidades demanda el desarrollo de políticas activas que operen tanto en la redistribución de los ingresos a través de

transferencias e impuestos¹¹ como mediante políticas públicas que fortalezcan en el mediano y largo plazo las capacidades y los activos de las personas.

2.2. Algunas claves explicativas de la reducción de la pobreza: salarios e inversión en política social

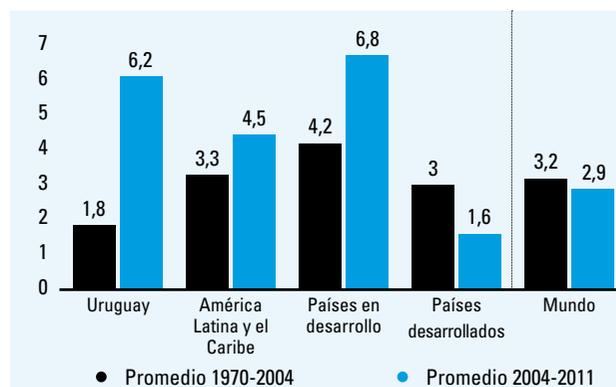
Más allá de juicios objetivos o apreciaciones de tono más subjetivo sobre el impacto de las políticas y reformas desarrolladas en los últimos años en el campo económico y social, parece razonable señalar que la reducción de la pobreza medida por el ingreso se explica principalmente por dos factores. En primer término, por el comportamiento de la economía uruguaya desde 2004 al presente, con niveles de crecimiento del PIB, la actividad, el empleo, los salarios y los ingresos de los hogares que revistan entre los más altos de la historia moderna del país, al menos desde que es posible reconstruir la evolución de estas variables con información estadística confiable. En segundo lugar, por el incremento en términos absolutos y relativos que han tenido las transferencias que reciben los hogares a través del sistema de seguridad social y otras políticas públicas, en particular entre los hogares vulnerables a la pobreza.¹²

Como se puede advertir en los gráficos I.15 a I.18, el incremento del PIB, la caída del desempleo y la evolución del salario real que se han registrado en los últimos nueve años, luego de la última gran crisis económica que Uruguay padeció entre fines del siglo pasado y comienzos del presente, dan cuenta de un período particularmente positivo en el comportamiento de la economía uruguaya.

Al margen del comportamiento general de la economía, del crecimiento del producto, la actividad, el empleo, el poder adquisitivo de los salarios y el ingreso de los hogares, resulta necesario abordar —sin

GRÁFICO I.15

Tasa de crecimiento real del PIB en Uruguay y distintas regiones del mundo
1970-2011, promedio anual



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas del Uruguay a partir de información del Banco Mundial (*World Development Indicators*) y el Fondo Monetario Internacional.

pretender evaluar en forma exhaustiva el impacto de las políticas públicas o reformas en el bienestar de los hogares con niños y adolescentes— la evolución de algunas variables que habrían incidido en forma más directa en el ingreso de estos hogares y, por lo tanto, que habrían contribuido a la disminución de la pobreza infantil.

En ese sentido, resulta de interés examinar la evolución de los salarios más bajos, en tanto estos representan una de las fuentes de ingreso principales de los hogares en situación de pobreza o vulnerables a la pobreza. Si se analiza la evolución de salario mínimo real en el período que corresponde a la caída de la pobreza, se advierte claramente su trayectoria ascendente. Como se puede apreciar en el gráfico I.18, según datos de la OIT, entre 2004 y 2010 el salario mínimo real en Uruguay se multiplicó por 2,5, mientras en los países de la región estudiados lo hizo en promedio por 1,4.

Pese a que la mayoría de las personas económicamente activas que se hallan en situación de pobreza tienen una inserción laboral precaria —66,4% carece de registro en el sistema de seguridad social y 18,3% sufre el subempleo (INE, 2012: 28)—, los avances en materia de formalidad del trabajo y el crecimiento del salario mínimo impactan positivamente, en forma directa o indirecta, en el ingreso y las condiciones de bienestar de esta población y, por lo tanto, en sus

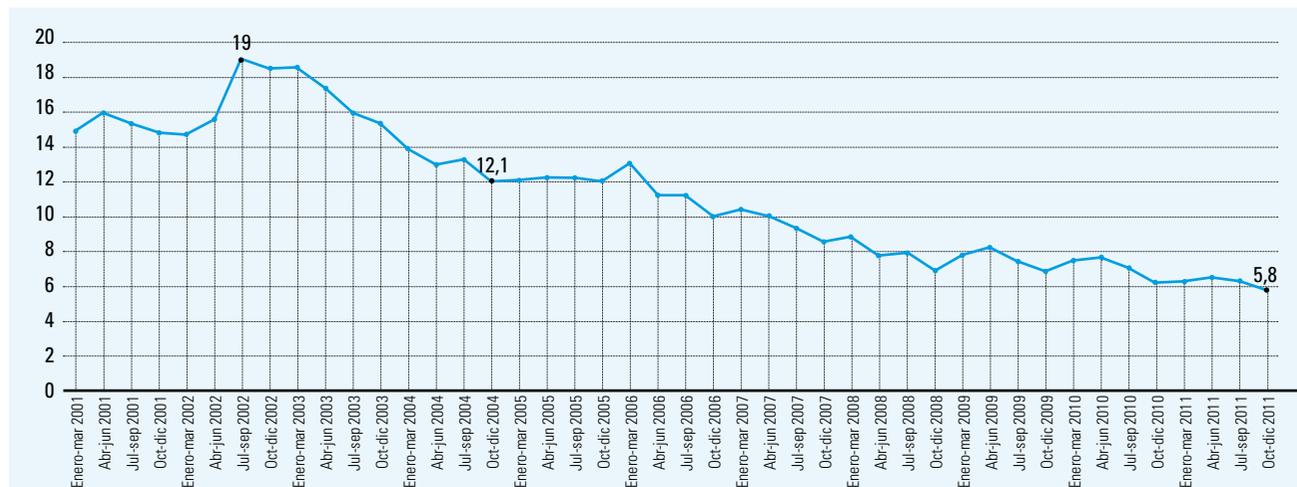
11 Según un reciente estudio del Centro Innocenti de UNICEF, dedicado a la pobreza infantil en los países más desarrollados, se puede afirmar que estos países destinan, en promedio, 1,28% del PIB a transferencias monetarias a las familias con niños, recursos que sumados a otras transferencias que las familias reciben —en especie o servicios, o bien en exoneraciones tributarias—, y en conjunto con los impuestos y las contribuciones a la seguridad social, explican la caída en los porcentajes de pobreza al comparar el ingreso original de mercado y el ingreso final o disponible de las familias. Véase UNICEF (2012: 26).

12 Respecto a este último punto, como se señaló en la anterior edición del Observatorio (UNICEF 2009: 21), se destaca el impacto que habría tenido en la reducción de la pobreza infantil la reforma del régimen de Asignaciones Familiares puesta en marcha en 2008.

GRÁFICO I.16

Tasa de desempleo

Uruguay (localidades de 5.000 habitantes y más), 2001-2011 (trimestres)

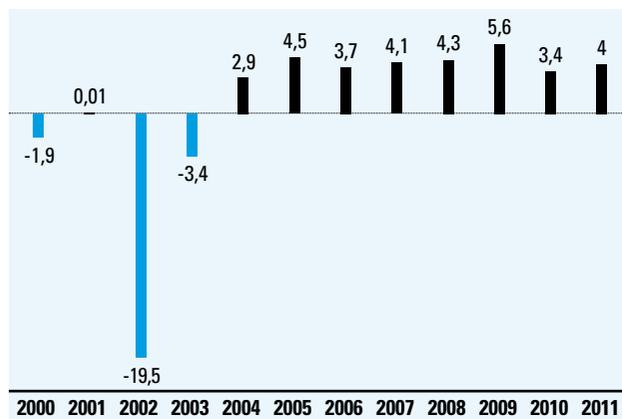


Fuente: Elaboración a partir de las bases de datos del INE en línea, <<http://www.ine.gub.uy/actividad/empydesemp2008.asp?Indicador=ech>>.

GRÁFICO I.17

Índice de salario real

Uruguay, 2000-2011. Variación acumulada en el año, en porcentajes (base julio 2008 = 100)

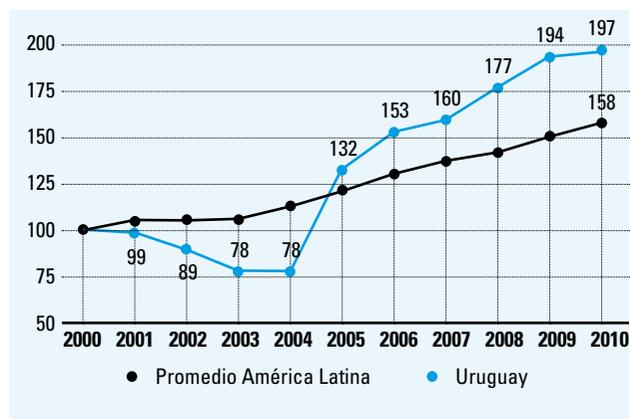


Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos del INE en línea, <<http://www.ine.gub.uy/preciosysalarios/ims2008.asp?Indicador=imsims95>>.

GRÁFICO I.18

Evolución del salario mínimo real en Uruguay y América Latina

2001-2010 (índice 2000 = 100)



Nota: Los países entre los que se calculó el promedio, además de Uruguay, son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela.

Fuente: Elaboración propia a partir de OIT (2011: 139).

hogares, compuestos en gran medida por niños y adolescentes.

El aumento en el poder adquisitivo de los hogares de menores ingresos se ha reflejado en la evolución de los indicadores de concentración del ingreso. Mientras en 2007 el ingreso per cápita promedio (con valor locativo) del 10% de hogares de más altos ingresos era 19,2 veces más alto que el correspondiente al 10% de hogares de menores ingresos, en 2011 fue 13,3 veces mayor, en un contexto de crecimiento del ingreso en todos los segmentos de población.¹³ La reducción de las brechas de ingresos entre los estratos socioeconómicos más altos y más bajos merece especial atención en un análisis sobre la situación de la infancia, en tanto la mayor parte de los niños integra hogares ubicados en los dos quintiles de menores ingresos.¹⁴

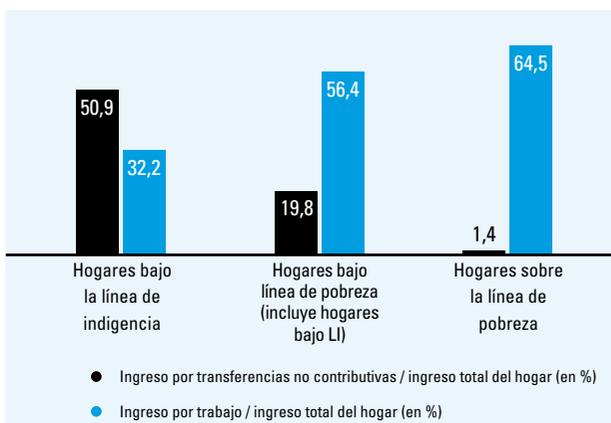
Además de los ingresos y los salarios, una de las variables que considerar en la reducción de la severidad de la pobreza y en la disminución de la indigencia o pobreza extrema es el peso que tienen en los ingresos de los hogares de menores recursos las transferencias no contributivas (monetarias o en especie) provistas por la seguridad social u otros componentes del sistema de protección social.¹⁵ Según los datos de 2011, estas transferencias representan aproximadamente la mitad del ingreso de los hogares en situación de indigencia y casi una quinta parte del ingreso de los hogares en situación de pobreza que superan la línea de indigencia (gráfico I.19).

Los datos presentados en el gráfico I.19 indican que —al menos en el corto plazo— muchos de los hogares en situación de pobreza no extrema caerían bajo la línea de indigencia sin el aporte de estas transferencias que representan, en promedio, el 19,8% de sus ingresos. Asimismo, si los hogares en situación de pobreza extrema o indigencia no tuvieran ese aporte, su condición sería aún más crítica. Al mismo tiempo, estos datos resultan por demás elocuentes respecto al déficit que se debe cubrir para erradicar totalmente la indigencia, que todavía afecta al 0,5% de la población

GRÁFICO I.19

Participación de los ingresos por transferencias no contributivas y por trabajo en el ingreso total* de los hogares

Uruguay, según situación de indigencia y pobreza, 2011. En porcentaje



* Ingreso corriente y sin valor locativo.

Fuente: Elaboración propia a partir de INE (2012: 32-33).

(unas 16.000 personas) y al 1,3% de los niños más pequeños (gráfico I.20).

Un debate que recurrentemente emerge en torno a la pertinencia de las transferencias, monetarias y en especie, como instrumento de política orientado a reducir la incidencia de la pobreza o morigerar su severidad es si los hogares que reciben este tipo de apoyo tienen condiciones, al menos potencialmente, para generar por sí mismos en el corto plazo esos ingresos, y también si este tipo de políticas contribuye, como una externalidad negativa, a desestimular la incorporación al mercado de trabajo de los adultos en esos hogares. Estos interrogantes se pueden abordar desde dos perspectivas diferentes: una normativa y otra empírica.

Desde el enfoque de derechos humanos se puede afirmar que los Estados deben adoptar todas las medidas posibles —legales, administrativas o de otro tipo— para garantizar el ejercicio pleno de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de todos sus ciudadanos, lo cual implica establecer reglas, construir instituciones e implementar políticas públicas, movilizándolo en forma eficaz y eficiente recursos fiscales. Específicamente con relación a los

13 Esta reducción se explica porque el ingreso per cápita medio del decil más pobre creció 72% en dicho período mientras el ingreso del decil más rico aumentó 19%. Véase INE (2012: 39).

14 En 2011 el 67,9% de los hogares en situación de pobreza tenía niños o adolescentes (sumando hogares en fase de *inicio de familia*, de *expansión* y de *consolidación*), frente al 33,7% que se registraba entre los hogares con ingresos superiores a la línea de pobreza (INE, 2012: 30).

15 La categoría abarca: asignaciones familiares no contributivas, pensiones a la vejez no contributivas, tarjeta alimentaria del Plan de Equidad y canastas de alimentos.

derechos económicos, sociales y culturales de los niños y los adolescentes, la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) sostiene en su artículo 27:

*Los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social. A los padres u otras personas encargadas del niño les incumbe la responsabilidad primordial de proporcionar, dentro de sus posibilidades y medios económicos, las condiciones de vida que sean necesarias para el desarrollo del niño. Los Estados Partes, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda.*¹⁶

Asimismo, en el artículo 26 se señala:

*Los Estados Partes reconocerán a todos los niños el derecho a beneficiarse de la seguridad social, incluso del seguro social, y adoptarán las medidas necesarias para lograr la plena realización de este derecho de conformidad con su legislación nacional. Las prestaciones deberían concederse, cuando corresponda, teniendo en cuenta los recursos y la situación del niño y de las personas que sean responsables del mantenimiento del niño, así como cualquier otra consideración pertinente a una solicitud de prestaciones hecha por el niño o en su nombre.*¹⁷

Partiendo de esta definición parece claro que disfrutar de “nivel de vida adecuado para [el] desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social” amerita que en ciertas circunstancias el Estado adopte medidas entre las que se encuentran las prestaciones o transferencias dirigidas a las familias.

Además de los fundamentos de índole normativa, las transferencias se justifican en muchos países, entre ellos Uruguay, a partir de la consideración objetiva y rigurosa de la evidencia empírica, esto es, las características o rasgos concretos de los hogares en situa-

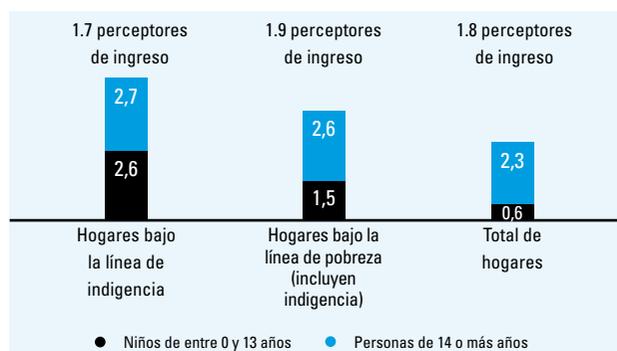
¹⁶ UNICEF (2004: 17). Destacado añadido.

¹⁷ *Ibidem*. Destacado añadido.

GRÁFICO I.20

Composición por grupos de edad y número de perceptores de ingreso en hogares, discriminados por su ingreso con relación a la línea de pobreza y la línea de indigencia

Uruguay, 2009. Promedios



Fuente: Elaboración propia a partir de INE (2010: 19 y 27).

ción de pobreza extrema o pobreza no indigente, los cuales están integrados mayoritariamente por niños y adolescentes. El análisis de estos rasgos permite responder, precisamente, algunos de los interrogantes anteriormente planteados, en particular el que refiere a si son necesarias estas transferencias o prestaciones para garantizar el derecho a vivir con un “nivel de vida adecuado”.

Como se puede observar en el gráfico I.20, el tamaño y la composición de los hogares uruguayos que se encuentran en situación de indigencia son visiblemente distintos a los del conjunto de los hogares: se trata de hogares que tienen en promedio 5,3 integrantes, de los cuales más de la mitad son menores de 14 años (aproximadamente el 60% de esta población es menor de 18 años). Los hogares con ingresos inferiores a la línea de pobreza —que incluyen a los que se hallan en situación de indigencia— tienen en promedio 4,1 integrantes, de los cuales más de la mitad son niños y adolescentes. En otras palabras, se trata de hogares con una elevada proporción de integrantes que no participan, ni deberían participar, del mercado laboral generando ingresos. Los datos revelan también que estos hogares tienen, en promedio, un número de perceptores de ingreso similar al del conjunto de los hogares: respectivamente, 1,7, 1,9 y 1,8.

Esta información permite afirmar que la capacidad de generación de ingresos en estos hogares —especialmente aquellos en situación de indigencia o

pobreza extrema— es insuficiente, principalmente por la precariedad de los vínculos con el mercado de trabajo (principalmente determinada por los bajos niveles de formación educativa y capacitación laboral de los adultos potencialmente perceptores de ingresos).

Al menos en el corto plazo, garantizar el derecho a “un nivel de vida adecuado” para los niños uruguayos que integran hogares en situación de pobreza —no solo extrema pobreza o indigencia— depende de la capacidad del Estado para “ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, [proporcionar] asistencia material y programas de apoyo...”

Por otra parte, las transferencias monetarias y en especie para las familias con niños (características de los regímenes de bienestar o sistemas de protección social de los países más desarrollados) tienen —como muestra la literatura sobre política social, desigualdad y pobreza, así como la evidencia empírica comparada— un impacto significativo en el bienestar de los ciudadanos y en la reducción de las disparidades económicas y sociales.¹⁸

En los países menos desarrollados o en vías de desarrollo, entre ellos los latinoamericanos, los programas de transferencias condicionadas se han transformado en los últimos diez años en uno de los instrumentos principales de los planes o estrategias globales de reducción de la pobreza. En este sentido, sostiene Barrientos (2012: 98) en una reciente publicación de UNICEF sobre pobreza y desigualdad:

Los programas de transferencias en América Latina [...] (también conocidos como programas de transferencias monetarias condicionadas), “Oportunidades” de México” o “Bolsa Familia” de Brasil, combinan transferencias monetarias y en especie

18 En esta línea, los estudios realizados por EUROMOD (2008: 26) muestran la capacidad que tiene la articulación de prestaciones, contribuciones a la seguridad social e impuestos para reducir la desigualdad en la distribución del ingreso y la incidencia de la pobreza monetaria en los países de la Unión Europea. Con datos de 2001, EUROMOD (2008) muestra que el coeficiente de Gini desciende de 0,500 a 0,312, antes y después de impuestos y transferencias. Asimismo, Cetrángelo y Gómez-Sabaini (2007: 43) muestran en un trabajo de CEPAL que el valor del coeficiente de Gini disminuye de 0,47 a 0,33 en 15 países de la Unión Europea. En la misma dirección, otros estudios han señalado la capacidad que tiene este tipo de políticas en la reducción de la desigualdad y la incidencia de la pobreza; entre otros: Innocenti UNICEF (2000, 2005a y 2005b) Ruiz-Huerta (2002: 29 y 31).

con programas de escolarización y de salud fuertemente enfocados en la infancia, con el objetivo de interrumpir la transmisión intergeneracional de la pobreza. La evaluación de impacto de “Oportunidades” de México ha identificado mejoras significativas en la nutrición, salud y escolarización de los niños [...] Los programas de transferencia de ingresos a los hogares en situación de pobreza impactarán en el desarrollo de los niños incluso allí donde los programas no están directamente orientados a los niños. Estudios de impacto de las pensiones sociales, por ejemplo, también muestran impactos sobre el desarrollo infantil.¹⁹

En Uruguay algunas de las políticas y reformas impulsadas en los últimos años parecen haber contribuido a la reducción de la desigualdad en la distribución del ingreso y la incidencia de la pobreza, según recientes estudios sobre el impacto de las políticas sociales en la pobreza y la desigualdad. Un estudio realizado por los economistas Llambí, Oddone, Perera y Velázquez (BID, 2009: 58) señala que algunas de las reformas iniciadas en 2008, entre las que destaca el nuevo régimen de Asignaciones Familiares, contribuyeron a reducir la concentración del ingreso en una magnitud mayor que la observada hasta el año 2004.

Los datos analizados hasta el momento permiten extraer algunas conclusiones alentadoras, pero también evidencian desafíos pendientes. Quizás el principal refiere a la efectiva inclusión económica, social y cultural de los segmentos de población que conforman el núcleo más duro o crónico de la pobreza. Enfrentar ese desafío requiere acciones y políticas públicas complejas que aborden no solo la insuficiencia de ingresos de los hogares que componen esta población, sino también —y principalmente— el desarrollo de las capacidades de sus integrantes, lo que implica un amplio abanico de políticas: salud, nutrición, estimulación infantil temprana, educación básica, y educación superior y capacitación laboral para los jóvenes y adultos.

Al mismo tiempo, en la medida en que los fenómenos de pobreza extrema se asocian fuertemente en Uruguay a procesos de segregación residencial y exclusión sociocultural que vienen operando desde hace varios años, una estrategia que pretenda enfrentar el desafío señalado debería, necesariamente,

19 Traducción propia.

te, incorporar dimensiones (acciones propias del campo de la planificación urbana) que trascienden el continente de las políticas sociales sectoriales tradicionales.

3. La urbanización de la pobreza: segregación residencial y exclusión social

Desde los años setenta del siglo pasado, cuando se publicaron los primeros estudios sobre la incidencia y las características de la pobreza de ingresos en América Latina, se advierte que la pobreza suele tener mayor incidencia en las zonas rurales y en las localidades urbanas de menor magnitud que en las áreas metropolitanas y las grandes ciudades. En los últimos años, sin embargo, los estudios sobre pobreza comenzaron a llamar la atención respecto a la emergencia de nuevas manifestaciones o expresiones en las grandes ciudades, mucho más asociadas a fenómenos de segregación residencial, segmentación urbana y exclusión sociocultural que a la insuficiencia de ingresos o las dificultades para acceder a bienes y servicios que definen el concepto clásico de pobreza de ingresos o monetaria.

El *Estado Mundial de la Infancia 2012* de UNICEF (2012: 1) promueve la reflexión y el debate sobre la pobreza urbana en el mundo, examinando sus rasgos particulares e identificando los retos que depara a las políticas sociales:

Las zonas urbanas ofrecen grandes posibilidades para garantizar los derechos de la infancia [...] *Las ciudades atraen y generan riqueza, empleo e inversión* y, por lo tanto, se relacionan con el desarrollo económico [...] *Los niños de las ciudades viven mejor que los niños de las zonas rurales, gracias a una mejor calidad de vida, la protección, la educación y el saneamiento. Pero el progreso urbano ha sido desigual y, todos los días, millones de niños de vecindarios urbanos marginados hacen frente a grandes dificultades y a la vulneración de sus derechos.* Cuando se evalúa el bienestar de la infancia, generalmente se comparan los indicadores para los niños de las zonas rurales con los indicadores de los niños de las zonas urbanas. Como es de esperar, los resultados del sector urbano tienden a ser mejores... Pero como estas comparaciones se basan en cifras globales *las penurias que padecen los niños más pobres de las zonas urbanas quedan encubiertas por la*

*riqueza de las comunidades que residen en otros lugares de las ciudades.*²⁰

En Uruguay el análisis de la pobreza urbana —especialmente de la pobreza infantil— resulta extremadamente pertinente, además, por el hecho de que este es uno de los pocos países de la región donde la pobreza de ingresos o monetaria tiene mayor incidencia en el área metropolitana que en las restantes localidades urbanas y que en las zonas rurales.

En el transcurso de los últimos quince a veinte años la sociedad uruguaya experimentó un cambio relevante con relación a la localización territorial de la pobreza y la indigencia que merece especial atención: su tendencial concentración en Montevideo y el área metropolitana. Esta transformación ha implicado una redefinición de los rasgos o características de la pobreza, cada vez más asociada a procesos de segregación residencial y a fenómenos de exclusión social.

Hasta mediados de los años noventa, la incidencia de la pobreza y de la indigencia era mayor en las localidades urbanas del interior del país —y más aún en el medio rural— que en el área metropolitana. Hasta comienzos de esa década, el porcentaje de población bajo línea de pobreza en las localidades urbanas del interior del país era aproximadamente el doble que el correspondiente al área metropolitana: en 1990 se situaban en 24,3% y 11,3% respectivamente. Hasta entonces la distribución espacial de la pobreza monetaria o por ingresos en Uruguay seguía el patrón dominante en la mayoría de los países de la región: mayor incidencia en las áreas rurales que en las urbanas y, dentro de estas, una menor incidencia en las áreas metropolitanas. Este patrón comenzó a modificarse en Uruguay hacia mediados de la última década del siglo XX.

El gráfico I.21 permite apreciar una faceta poco explorada en la evolución de la pobreza en el país en los años noventa. Durante la segunda mitad de esa década, al mismo tiempo que la pobreza disminuía en las localidades urbanas del interior del país (según la línea de pobreza definida por CEPAL: 11,8% en 1994, 10,3% en 1997 y 9% en 1999), continuando una tendencia a la baja iniciada a mediados de los años ochenta, en el área metropolitana comenzó a crecer en

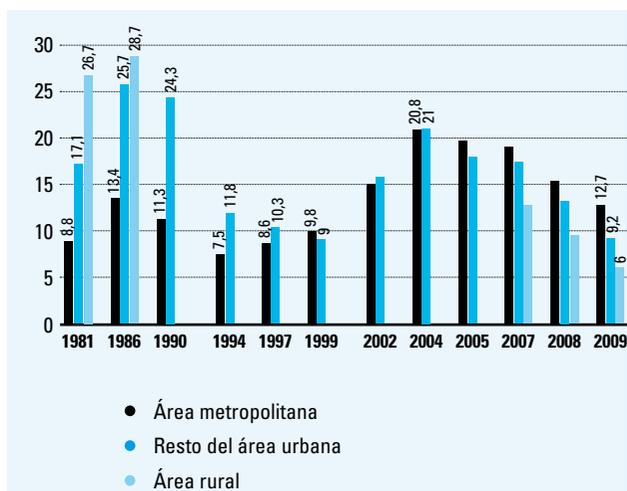
20 Destacado añadido.

forma moderada pero sostenida (7,5% en 1994, 8,6% en 1997 y 9,8% en 1999). Este punto resulta relevante, ya que hasta el año 1998 inclusive el PIB siguió creciendo en el país.²¹

El moderado incremento de la pobreza en el área metropolitana hasta 1999, que coincidió con su descenso en el resto del país, y luego su importante aumento durante 2002 (año de la crisis bancaria y del alza significativa del desempleo y la inflación), determinó que en 2004 los niveles de pobreza en el área metropolitana y en el resto del país urbano fuesen prácticamente idénticos. A partir de 2005 la incidencia de la pobreza ha disminuido en todas las áreas geográficas, pero lo ha hecho a un ritmo menor en el área metropolitana que en el resto del país: entre 2004 y 2009, el porcentaje de población bajo la línea de pobreza (línea CEPAL) cayó de 20,8 a 12,7 en el área metropolitana y de 21 a 9,2 en el resto de las localidades urbanas. Estas divergentes trayectorias a partir de mediados de los años noventa han determinado que en el presente Uruguay exhiba un rasgo particular dentro de la región: la incidencia de la pobreza y la indigencia es claramente más alta en el área metropolitana —en particular en Montevideo— que en el resto del país urbano y, más aún, que en las zonas rurales.^{22/23}

GRÁFICO I.21

Incidencia de la pobreza* en localidades urbanas, discriminada por grandes áreas geográficas Uruguay, 1981-2009. En porcentaje



* Línea monetaria de CEPAL.

Fuente: Elaboración propia a partir de información disponible en las bases de datos de CEPAL en línea. Los valores de pobreza para el período 1981-2009 fueron extraídos de: <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idAplicacion=1&idTema=362&idioma=e>.

21 De hecho, el porcentaje de variación del PIB (medido en moneda nacional a precios constantes) promedio entre 1994 y 1998 fue de 4,1. Solamente en 1995 se registró una variación negativa en un ciclo de 14 años de crecimiento sostenido que van de 1985 a 1998. Elaboración propia basada en Fondo Monetario Internacional, *World Economic Outlook Database*.

22 A excepción de Uruguay, en todos los países de América Latina la incidencia de la pobreza es menor en las áreas metropolitanas que en el resto de las áreas urbanas, al menos entre los once países sobre los cuales CEPAL dispone de información con esta apertura geográfica en sus bases de datos *on-line*, <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idAplicacion=1&idTema=362&idioma=e>.

23 Para ilustrar esta afirmación, cabe señalar que en 2011 —utilizando ahora la línea de pobreza del INE (metodología 2006)— la pobreza alcanzó al 16,7% de las personas residentes en Montevideo, al 12,1% de las que viven localidades del interior del país que tienen 5.000 habitantes o más (que reúnen aproximadamente al 40% de la población nacional), al 16,2% de las residentes en las localidades del interior menores de 5.000 habitantes y al 6% de quienes habitan en el medio rural. Apenas seis años antes, la incidencia de la pobreza era prácticamente igual en Montevideo que en las localidades del interior de 5.000 habitantes o más (básicamente el resto del país urbano) y significativamente más baja que en las localidades del interior más pequeñas: respectivamente, 34,7%, 34,1% y 45,6%. Estos datos muestran claramente que la disminución de la pobreza durante los últimos seis años fue más rápida y significativa en las localidades urbanas del interior del país que en Montevideo. Como corolario de estas disímiles trayectorias, en la actualidad

En el momento en que la pobreza —en particular, la pobreza extrema o indigencia— se transforma en un fenómeno principalmente urbano, su comprensión, su explicación y las políticas dirigidas a su superación inevitablemente merecen ser reconsideradas. La pobreza urbana suele estar más asociada a la inequidad en la distribución de las oportunidades, a los procesos de segregación residencial y a los fenómenos de exclusión social —incluso a la emergencia de peligrosas tendencias a la *guetización* de las grandes ciudades— que a las causas tradicionales de la pobreza: la insuficiencia de ingresos y las barreras que impiden o dificultan el acceso a mercados, bienes y servicios. En consecuencia, en dicho contexto superar la pobreza implica una nueva agenda de debate, que necesariamente debe trascender el campo de las políticas sectoriales convencionales, por cuanto reclama el concurso de otras políticas o acciones adicionales,

se puede afirmar que la pobreza y la indigencia afectan en mayor grado a los montevideanos que al resto de los habitantes del país. Véase INE (2012: 24).

tendientes a la integración territorial y a la construcción de ciudades inclusivas.

Cuando se intenta analizar la pobreza desde una perspectiva integral, que vaya más allá de la medición de los ingresos familiares y busque incorporar otras dimensiones igualmente relevantes, como la calidad del hábitat en que las personas viven y el efectivo acceso que tienen a servicios básicos, resulta inevitable la referencia a la organización del territorio y en particular a los temas de planificación urbana. Asimismo, otras dimensiones que no suelen ser captadas por los instrumentos convencionales para medir la pobreza (incluso aquellos que intentan hacerlo en forma multidimensional) deben ser contempladas si se pretende examinar en toda su complejidad el fenómeno de la pobreza en las grandes urbes. Es el caso, por ejemplo, de las percepciones o sensaciones que tienen las personas de los estratos de menores ingresos sobre la discriminación, la segregación o la exclusión por parte del resto de la sociedad.

En esta línea, y reconociendo la menor acumulación de información en Uruguay sobre estos temas, resulta pertinente examinar el comportamiento de algunas variables referidas a la calidad del hábitat en que viven las personas que pertenecen a los estratos de menores ingresos en Montevideo.

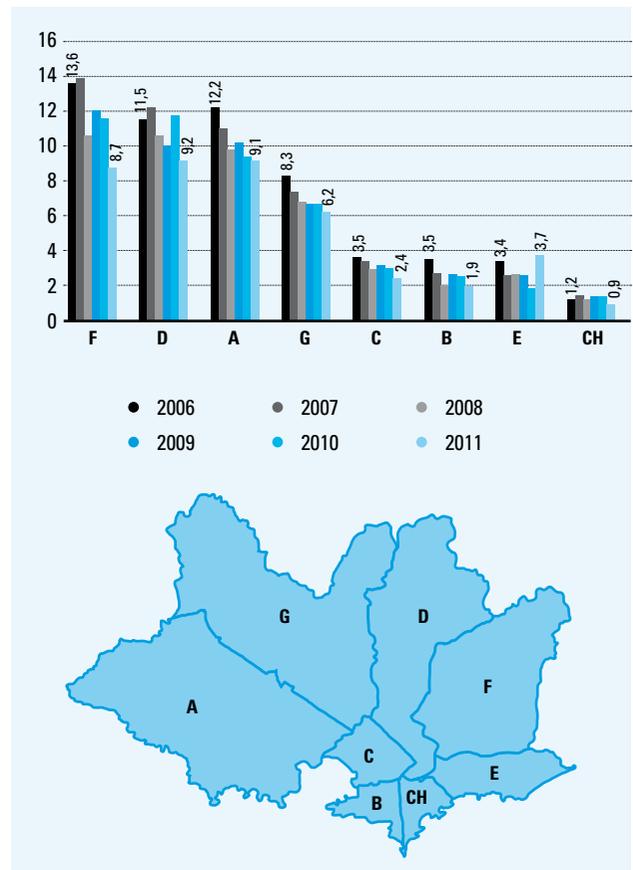
El análisis de los niveles de hacinamiento y su evolución reciente, así como la localización de los *asentamientos irregulares* o precarios en la capital, confirman la imagen que se ha ido extendiendo en el debate académico y político —y en cierta medida también en el imaginario colectivo— respecto a una ciudad en la que conviven dos realidades profundamente disímiles.

Como se puede observar en el gráfico I.22, en tres de los cuatro municipios de la periferia montevideana (F, D y A) aproximadamente uno de cada diez hogares vivía en situación de hacinamiento en 2011, según a los datos presentados por el Observatorio de Montevideo del gobierno departamental, elaborados a partir de la Encuesta Continua de Hogares del INE. Estos índices contrastan claramente con los de los otros cuatro municipios de la capital, donde la proporción de hogares que padecen hacinamiento es prácticamente marginal.

Pese a que los valores de 2011 fueron inferiores a los de 2006 en siete de los ocho municipios, la caída registrada en este indicador es claramente menor que la que se observa cuando se analiza la evolución de la incidencia de la pobreza por ingresos, lo cual

GRÁFICO I.22

Hacinamiento* en hogares según municipios
Montevideo, 2006-2011. En porcentaje



* Corresponde a los hogares con tres o más personas por habitación utilizada para dormir en el hogar, sin contar baño ni cocina.

Fuente: Observatorio de Montevideo de la Intendencia de Montevideo (<http://www.montevideo.gub.uy/ciudad/aplicacion/observatorio-de-montevideo>), a partir de la Encuesta Continua de Hogares del INE.

revela que la mejora en los niveles de ingresos de los hogares vulnerables o en situación de pobreza no se traduce en mejores condiciones de infraestructura, hábitat o acceso a servicios de manera inmediata, mecánica ni directa.

La leve caída en los niveles de hacinamiento en los municipios que conforman la periferia de Montevideo contrasta, hasta cierto punto, con la reducción de la pobreza medida exclusivamente como insuficiencia de ingresos.

Obviamente, la mejora en los niveles de ingreso de toda la población y en particular de los hogares de los estratos de menores recursos suele reflejarse más rápidamente en una disminución de la pobreza de ingresos que en una reducción de los niveles de insatisfacción de necesidades básicas (en este caso, del hacinamiento). De hecho, uno de los tres tipos de pobreza que surgen de combinar el índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI) y la línea de pobreza responde a esta suerte de rezago en la mejora de las condiciones materiales de vida respecto al aumento de los ingresos de los estratos más bajos. Se trata de la pobreza *inercial*, la situación en que se encuentran las personas que viven en hogares con ingreso per cápita superior a la línea de pobreza pero que aún tienen NBI.

De todas maneras, la divergencia entre los ritmos de reducción de la pobreza y del hacinamiento podría ser indicativa de otras dinámicas que explican la insatisfacción de necesidades básicas o mínimas que no necesariamente están asociadas a la evolución de los ingresos.

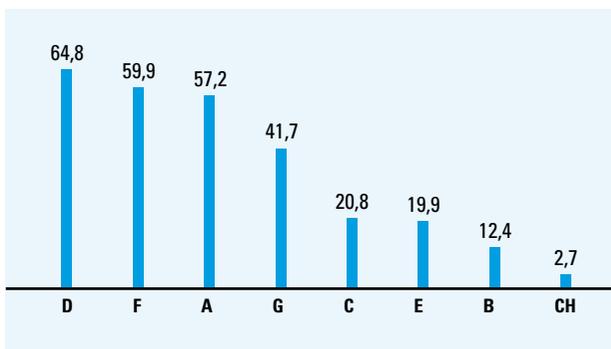
La pobreza entre los niños menores de 15 años de edad que viven en los cuatro municipios del cordón periférico de Montevideo alcanza en promedio al 56%, en tanto en los restantes cuatro municipios es del 14% (gráfico I.23). Con base en estos datos se podría afirmar que la probabilidad de vivir en condiciones de pobreza es cuatro veces mayor entre los niños que residen en la periferia que entre los que residen en los barrios de la costa y el centro de la ciudad.

La asimetría entre estas dos grandes áreas de Montevideo en cuanto a los niveles de pobreza infantil —y, se podría agregar, de indigencia— encuentra su correlato en diversos indicadores referidos a la infancia. Estos datos corroboran la hipótesis acerca de las disparidades, en términos de acceso al bienestar y a las oportunidades de desarrollo, que subsisten en Montevideo, así como las que se pueden advertir en estas y otras variables entre Montevideo y el interior del país, sin perjuicio del significativo y sostenido descenso de la pobreza infantil que se viene registrando desde 2005.

En los cuatro municipios consignados (A, D, F y G) se advierte un alto porcentaje de hogares particulares que residen en *asentamientos irregulares*, otro dato relevante con relación a las condiciones de habitabilidad (gráfico I.24). De hecho, uno de cada cuatro hogares del Municipio A forma parte de un asentamiento, lo cual seguramente implica que el porcentaje

GRÁFICO I.23

Incidencia de la pobreza* en niños de entre 0 y 14 años de edad según municipios
Montevideo, 2010. En porcentaje

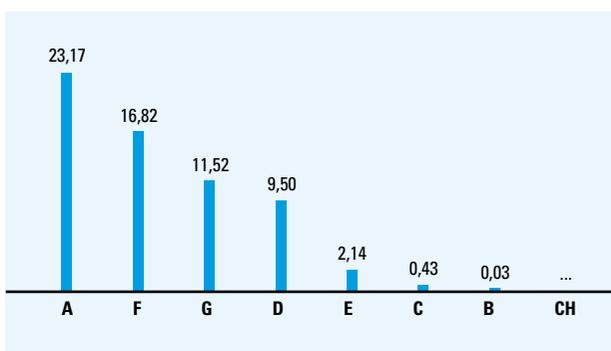


* Línea INE 2006.

Fuente: Intendencia de Montevideo (2011: 13).

GRÁFICO I.24

Hogares particulares que viven en asentamientos, según municipios
Montevideo, 2004. En porcentaje



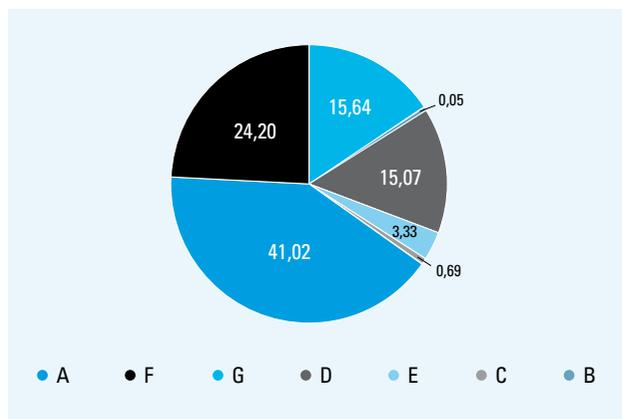
Fuente: Elaboración propia a partir de Intendencia de Montevideo (2011: 7 y 9).

de niños y adolescentes que viven en asentamientos sea aún mayor, dado que estos hogares presentan promedios más altos de personas y de niños por núcleo familiar.

Otra forma de analizar la localización de los asentamientos irregulares en el territorio es determinar la distribución de su población entre los ocho municipios montevideanos. Los datos presentados en el gráfico I.25 resultan elocuentes respecto a la concentración territorial de los asentamientos y también —aunque

GRÁFICO I.25

Distribución por municipios de los hogares particulares que viven en asentamientos Montevideo, 2004. En porcentaje



Fuente: Elaboración propia a partir de Intendencia de Montevideo (2011: 7 y 9).

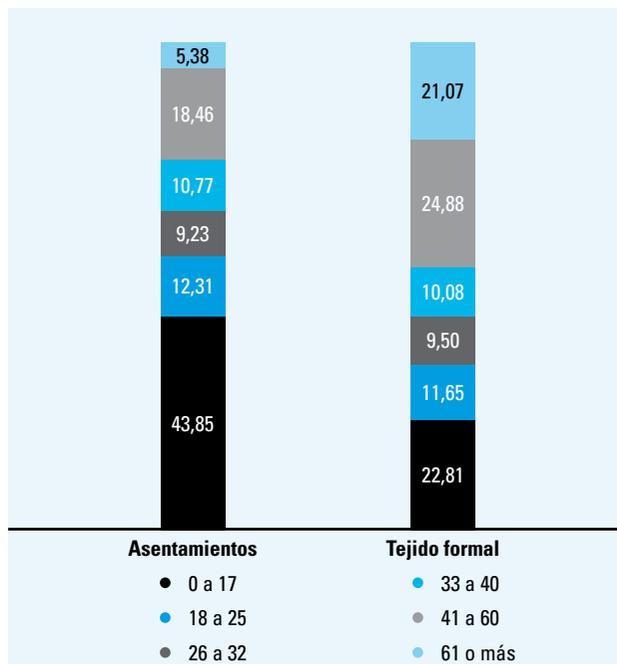
no son fenómenos equivalentes— de la pobreza extrema: prácticamente todas las personas que viven en asentamientos (el 96%) corresponden a los cuatro municipios mencionados.

La comparación entre la estructura demográfica de la población residente en asentamientos de Montevideo y la correspondiente al resto del tejido urbano revela claramente el peso que tienen la infancia y la adolescencia en las áreas que presentan las condiciones más críticas de habitabilidad: según los datos provistos por el INE, en 2008 aproximadamente 44 de cada 100 personas que residían en los asentamientos irregulares de Montevideo eran menores de 18 años, en tanto en el resto del tejido urbano la proporción caía a 22,81. De hecho, si se consideran todas las personas de hasta 33 años de edad, se podría afirmar que dos de cada tres de las que vivían en asentamientos irregulares de Montevideo en 2008 eran niños, adolescentes o jóvenes. En consecuencia, así como se hace referencia a la *infantilización de la pobreza* como uno de los rasgos que caracterizan a la pobreza en Uruguay, se podría hacer referencia a la *infantilización de la precariedad habitacional* (gráfico I.26).

Dado que la pobreza infantil tiene hoy mayor incidencia en Montevideo que en el resto del país urbano y, en particular, que en las zonas rurales, y en

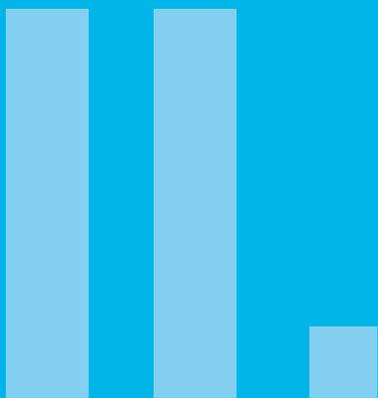
GRÁFICO I.26

Población por tipo de área en la que reside y tramos de edad Montevideo, 2008 (segundo semestre). En porcentaje



Fuente: Elaboración propia a partir de INE (2009a: 33 y 43).

tanto dentro del departamento la pobreza se ha ido concentrando progresivamente en la periferia, parece claro que una estrategia global que pretenda contribuir a reducir la incidencia de la pobreza en los niños y adolescentes deberá operar sobre dos factores. El primero es el ingreso de los hogares, por la vía de fortalecer las capacidades de los adultos para generarlos, así como disponer transferencias monetarias cuando sea necesario, en un marco de garantía del ejercicio de los derechos económicos y sociales de los ciudadanos por parte del Estado. El segundo factor son los mecanismos que favorecen la integración social en las grandes ciudades, con el objetivo de revertir los procesos de segregación residencial y fragmentación del espacio urbano que se han ido instalando en los últimos años.



PRIMERA INFANCIA

1. Introducción

El 30 de septiembre de 2005, el Comité Internacional de los Derechos del Niño (CIDN) aprobó la observación general n.º 7 con el propósito de concentrar la atención de los países en los derechos de los niños más pequeños. El proceso que llevó a tomar esta decisión insumió dos años de debates y consultas y se motivó, en parte, en el hecho de que la mayoría de los reportes que los países hacían al CIDN no reflejaban adecuadamente la situación de la primera infancia.

Esta observación general fue producto de las experiencias del Comité al examinar los informes de los Estados partes, que en muchos casos proporcionaban muy poca información sobre la primera infancia, con comentarios que se limitaban principalmente a la mortalidad infantil, el registro de los nacimientos y la atención de la salud. El Comité consideró que era necesario estudiar las repercusiones más amplias de la Convención sobre los Derechos del Niño en los niños pequeños.

En mayo de 2002, en ocasión de la sesión especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas en favor de la infancia, se aprobó el documento final *Un mundo apropiado para los niños*, en el cual se reconoce que “Un mundo apropiado para los niños es aquel en que todos los niños adquieren la mejor base posible para su vida futura” (ONU, 2002).

Un buen comienzo en la vida significa que todos y cada uno de los niños, empezando desde la más tierna infancia, tenga derecho a vivir en un ambiente en condiciones de nutrirlo, cuidarlo y proporcionarle seguridad, que le permita sobrevivir y ser físicamente sano, mentalmente despierto, emocionalmente estable, socialmente competente y capaz de aprender...

UNICEF sostiene un enfoque integral del desarrollo de la primera infancia, lo cual implica un

reforzamiento de los vínculos entre padres y niños y la constante evaluación de la eficacia de las instituciones y servicios destinados a los niños pequeños. Un enfoque integral que proteja a cada uno de los niños y cumpla con sus múltiples derechos es el único modo de asegurar que el niño comience a vivir de la mejor manera posible. El desarrollo de la primera infancia debe centrarse en el niño, poner énfasis en la familia, asentar sus bases en la comunidad, gozar del apoyo de la sociedad y ser defendido a escala mundial (Engle, 2007).

2. ¿Por qué se entiende que es prioritario atender a la primera infancia?

Si bien la primera infancia es el período de la vida comprendido entre la concepción y los ocho años de edad, los primeros tres años son esenciales porque es entonces cuando se sientan las bases de todo el desarrollo posterior del individuo (Evans, Myers y Ilfeld, 2000).

Numerosos estudios en el ámbito internacional han demostrado que la experiencia humana durante la primera infancia tiene efectos que perduran durante toda la vida del individuo (Mustard, 2006). Una situación adversa en la primera infancia se puede asociar con problemas de salud (física y síquica) en la vida adulta, mayor mortalidad, un desempeño social conflictivo y menor nivel educativo. Por el contrario, las experiencias positivas están asociadas a efectos altamente favorables en todas estas dimensiones.

El impacto de la primera infancia a lo largo de toda la vida es una característica peculiar del ser humano. Esto se explicaría al menos por dos hechos: el largo período de la crianza y el mayor tamaño del cerebro humano. Y precisamente es en esta etapa cuando ocurren los mayores cambios en el cerebro. Durante los primeros dos años de vida, el cerebro humano

experimenta su mayor desarrollo. De hecho, su tamaño se duplica y el número de sinapsis neuronales crece exponencialmente. Esta suerte de *explosión* en el crecimiento cerebral depende tanto de la genética como de la experiencia y tiene su máxima expresión durante el primer año de vida.

Durante todo este proceso asistimos a una muy intensa interacción entre genética y ambiente. En este período ocurre un verdadero *moldeado* de la carga genética a partir de los estímulos que llegan del medio ambiente (proceso denominado *epigenética*).

Los cambios mencionados ocurren en momentos precisos que están *programados* por el cerebro. Estas modificaciones transcurren como *ventanas* que se abren y se cierran; por lo tanto, aquello que no ocurre en su momento habrá perdido su oportunidad.

La carga genética (lo que heredamos) es modificada (regulada) durante este período. Estas modificaciones pueden ser *positivas* (cuando la interacción con el ambiente ocurre en forma favorable) o *negativas* (interacción desfavorable). Al *cerrarse las ventanas* se alejan las posibilidades de modificar el resultado de estos procesos. La noción de *oportunidad* es central para comprender la importancia de este período.

La nutrición, la salud y la protección y cuidado constituyen en esta etapa los nutrientes esenciales que el cerebro necesita para poder desarrollarse. La primera infancia es un período *corto* y muy dinámico. En su transcurso, cualquier trastorno que afecte la salud, la nutrición o el desarrollo puede acarrear problemas que persistirán.

Creciente literatura científica¹ da cuenta de los efectos acumulativos de los factores de riesgo provenientes de los cambios demográficos recientes, incluidas la migración rural-urbana y la urbanización. Todos estos factores actuando en sinergia con una situación socioeconómica precaria y la degradación ambiental afectan el desarrollo infantil desde el embarazo hasta la adolescencia. Shonkoff (National Scientific Council on the Developing Child, 2009; Shonkoff et al., 2009) define el impacto de la acumulación de estos factores de riesgo como *estrés tóxico* para el desarrollo cerebral, el cual es mayor y de mayor impacto en los primeros años. Este estrés tóxico se manifiesta en forma de dificultades de aprendizaje y en trastornos del comportamiento que se pueden manifestar más tardíamente y afectar la salud síquica y física en la vida adulta.

Vivir en situación de pobreza, en un ambiente que no ofrece las condiciones mínimas para un crecimiento y un desarrollo saludables, afecta las posibilidades del individuo durante la vida adulta. Un estudio de cohortes desarrollado en Gran Betaña (Dickerson y Popli, 2012) mostró recientemente que los niños que nacieron en situación de pobreza mostraron bajos resultados en pruebas de desempeño de aprendizaje a los 3, 5 y 7 años, y que el efecto de vivir en la pobreza durante períodos prolongados tuvo un impacto acumulado negativo en su desarrollo cognitivo.

Por otra parte, las trayectorias familiares, la calidad del cuidado parental y las oportunidades de aprendizaje y de desarrollo de los niños por debajo de los 5 años (los *años fundacionales* en los términos de la revisión) resultaron cruciales a efectos de su posterior desempeño como adultos. El trabajo argumenta que el apoyo a las familias y a los niños en este período de la vida debería ser una prioridad para los gobiernos. Más aún: recomienda que los programas priorizados sean aquellos que aseguran servicios de calidad durante los primeros años.

Varios autores han demostrado claramente que desarrollar políticas hacia la primera infancia es una inversión con muy alto rendimiento (Heckman y Masterov, 2007). El resultado de las políticas dirigidas a este segmento condiciona en gran medida el éxito o fracaso de las otras políticas sociales. Intervenciones en primera infancia que logran buenos resultados acarrear notorios beneficios en educación, en salud y en convivencia social durante la vida adulta, con lo que mejoran todo el sistema de políticas sociales. Por último, invertir en primera infancia es el camino más seguro para cortar la reproducción de la pobreza y revertir la inequidad social creando iguales condiciones para todos desde el inicio de la vida.

Desarrollar políticas hacia la primera infancia asegurando el derecho a *un buen comienzo en la vida* es también una cuestión ética y de derechos. Asegurar el mejor comienzo es imprescindible para que el efectivo goce de todos los derechos sea posible a lo largo de la vida y que las oportunidades que esto genera sean efectivamente aprovechadas por todos.

3. La situación de la primera infancia en Uruguay

En Uruguay, en los últimos años, se han verificado importantes avances sociales con impacto sobre la primera infancia, como la disminución de la pobreza y de la tasa de mortalidad infantil, el aumento en la

1 *The Lancet Series*, 2007-2011.

cobertura y en el monto de las asignaciones familiares, los aumentos en la cobertura de la educación inicial y del Plan CAIF, así como la inclusión de un importante sector de la población infantil en el Sistema Integrado de Salud.

En el año 2009, en el marco de la elaboración de la Estrategia Nacional de Infancia, se hizo especial referencia a la primera infancia y se delinearon las principales estrategias y acciones a llevar adelante.

Al mismo tiempo se desarrollaron experiencias innovadoras, como la de la Intendencia de Canelones llamada Canelones Crece Contigo, con la clara incorporación de una perspectiva de primera infancia en los programas sociales. La demostración de resultados concretos en mejorar no solo la situación nutricional, de salud y desarrollo de los niños participantes del programa, sino también el acceso a los programas y servicios a los que tienen derecho, son una prueba contundente de la eficacia y la pertinencia de las acciones.

En el año 2012 el Gobierno Nacional lanzó el programa Uruguay Crece Contigo, de proyección nacional, con un componente focalizado en los sectores más vulnerables y otro universal cuyo propósito es constituir y consolidar un sistema de protección a la primera infancia, actuando en red con los demás organismos públicos del área social.

Pese a todos estos logros, la situación de la primera infancia presenta aún *asuntos pendientes* que seguramente formarán parte sustancial de la agenda de los mencionados nuevos programas.

3.1. Pobreza en niños menores de 6 años

Como ya ha sido señalado en el capítulo I, la pobreza afecta en mayor medida a los niños más pequeños y por ende a sus familias. Pese a la significativa reducción de la pobreza que se produjo en el país en los últimos años, tanto entre la población en general como entre los niños, esta sigue siendo mayor entre los niños menores de 6 años. Según los datos del INE para 2011, un 26,1% de los niños menores de 6 años se encontraba por debajo de la línea de pobreza. Esta cifra contrasta con la de pobreza en la población total, que en ese mismo año era de 13,7%.

La brecha de pobreza entre los niños, en particular los más pequeños, y la población adulta es un fenómeno que se verifica en Uruguay desde hace muchos años y que, pese a las oscilaciones en los niveles de pobreza en los diferentes períodos, se ha mantenido

CUADRO II.1

Incidencia de la pobreza en personas, según grupos de edades
Uruguay, 2011. En porcentaje

Total	13,7
Menores de 6 años	26,1
De 6 a 12 años	24,9
De 13 a 17 años	22,8
De 18 a 64 años	11,1
De 65 años y más	4,3

Fuente: ECH del INE, 2011.

CUADRO II.2

Niños menores de 6 años en hogares pobres por municipio
Montevideo, 2011. En porcentaje

Municipio	Porcentaje de niños menores de 6 años que viven en hogares pobres	Porcentaje de pobreza por municipio
A	58,2	27,8
B	12,6	2,2
C	18,6	4,2
CH	3,1	0,8
D	64,0	26,4
E	21,0	6,8
F	64,0	18,8
G	42,1	13,0
Total	40,5	100

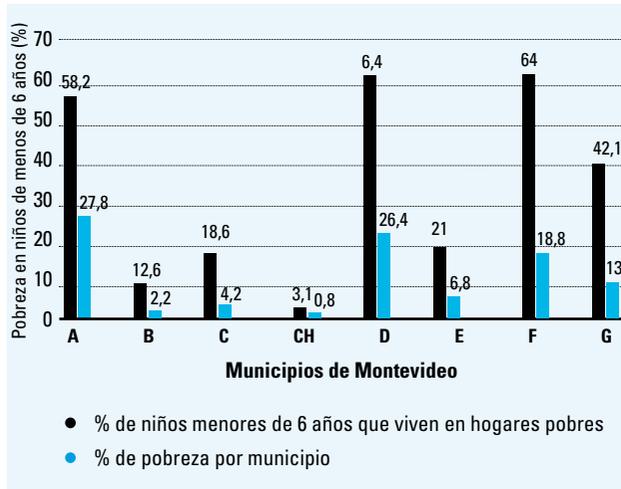
Fuente: Varela, A., 2011: *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Avances y desafíos en Montevideo*, Montevideo: Intendencia de Montevideo, Departamento de Desarrollo Social.

constante. La particular relevancia de este fenómeno es que afecta a los hogares más jóvenes precisamente en el momento en el que deben enfrentar el cuidado y la crianza de sus hijos durante la primera infancia. Teniendo en cuenta que esta etapa es clave en la vida del individuo, toda política que pretenda un impacto en los primeros años deberá abordar con decisión la cuestión de la pobreza.

Como también se ha señalado en el capítulo I, un aspecto relevante es la distribución territorial de la pobreza. La información disponible para la ciudad de Montevideo muestra que ciertas zonas de la capital

GRÁFICO II.1

Pobreza entre niños menores de 6 años comparada con pobreza entre la población general, por municipio Montevideo, 2011. En porcentaje

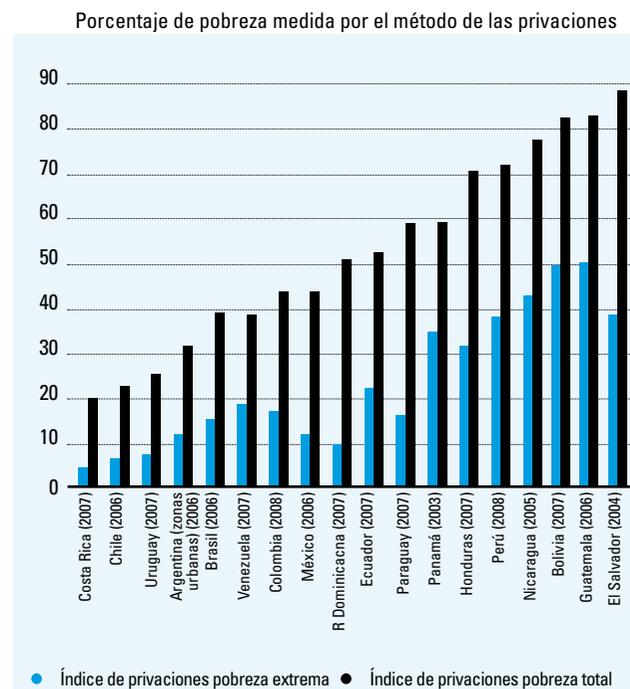
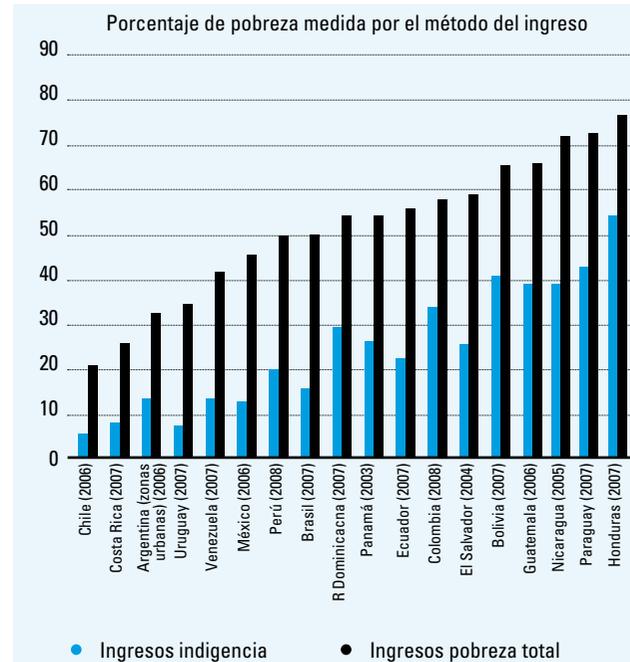


Fuente: Varela, A., 2011: *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Avances y desafíos en Montevideo*, Montevideo: Intendencia de Montevideo, Departamento de Desarrollo Social.

GRÁFICO II.2

Incidencia de la pobreza (extrema y no extrema) por el método de las privaciones y el método del ingreso en niños y adolescentes (0 a 17 años de edad)

Países seleccionados de América Latina y el Caribe, circa 2007. En porcentaje



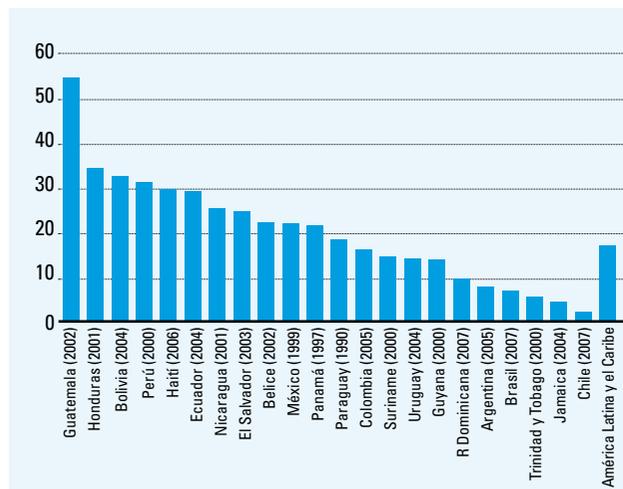
Fuente: CEPAL y UNICEF, 2010.

GRÁFICO II.3

Desnutrición crónica en niños menores de 6 años de edad según patrón de la OMS

22 países de América Latina y el Caribe, 1990-2007.

En porcentaje



Fuente: CEPAL-UNICEF (2010).

concentran a la vez la pobreza y la primera infancia. Las *cunas de Montevideo* se encuentran en los municipios A, D, F y G, ubicados en la periferia de la capital.

Es interesante señalar, por otro lado, que los avances de Uruguay en la reducción de la pobreza le han permitido ocupar lugares de privilegio entre los países de la región. Si bien es cierto que la pobreza en la infancia tiene mayor peso que entre la población adulta, esta se ha reducido en los últimos años. El gráfico II.2, con datos publicados por la CEPAL y UNICEF, permite observar que Uruguay se encuentra entre los países de la región con mejor desempeño.

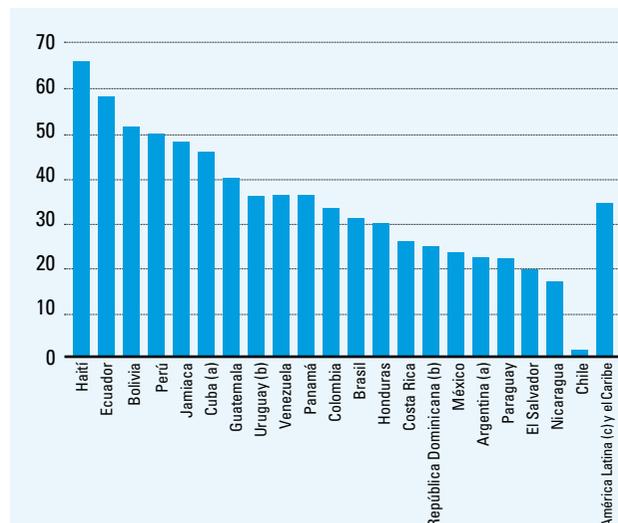
Sin embargo, si se hace una comparación con los mismos países de la región en relación con dos problemas de gran relevancia para la primera infancia, como son la prevalencia de desnutrición crónica o la anemia, se advierte que el desempeño es claramente inferior y Uruguay se ubica más cerca del promedio de la región, es decir, más cerca de *la mitad de la tabla*.

GRÁFICO II.4

Prevalencia de anemia* en niños menores de 6 años de edad según la OMS

21 países de América Latina y el Caribe, 1990-2007.

En porcentaje



* Hb > 11g/dl.

- a. Niños y niñas menores de 24 meses de algunas localidades del país.
- b. Niños y niñas de algunas localidades del país.
- c. América Latina y el Caribe: promedio simple de 21 países.

Fuente: CEPAL-UNICEF, 2010.

3.2. Mortalidad infantil

La tasa de mortalidad infantil (TMI)² en Uruguay se encuentra entre las más bajas de la región y es sin duda el resultado de un acumulado histórico del país en materia de bienestar y políticas sanitarias. En el año 2010 los países con una TMI similar a la uruguaya eran Chile (8‰), Estados Unidos (7‰), Cuba (5‰), Canadá (5‰) y Costa Rica (9‰) (UNICEF, 2012).

Como es bien sabido, la TMI es tomada como un indicador cercano del estado de salud y bienestar de una población. La reciente mejora de la situación socioeconómica del país, sumada al desarrollo de un conjunto de políticas sociales y de salud orientadas a reducir la pobreza y la indigencia y a mejorar las condiciones de vida, explican con seguridad los cambios positivos ocurridos en torno a la TMI.

Durante el año 2010 la TMI experimentó un marcado descenso y alcanzó la cifra de 7,7 por cada 1.000 nacidos vivos.

2 Número de muertes de niños menores de 1 año por cada 1.000 nacidos vivos en un año determinado.

CUADRO II.3

Evolución de la tasa de mortalidad infantil
Uruguay, 2001-2010

Año	TMI (por 1.000 nacidos vivos)
2001	13,9
2002	13,6
2003	15
2004	13,2
2005	12,7
2006	10,5
2007	11,9
2008	10,6
2009	9,6
2010	7,7

Fuente: MSP.

CUADRO II.4

Tasa de mortalidad infantil por componentes
Uruguay, 2001-2011

Años	Infantil	Neonatal	Posneonatal
2000	14,1	7,9	6,2
2001	13,8	7,9	5,9
2002	13,6	7,9	5,7
2003	15,0	8,3	6,7
2004	13,2	7,7	5,5
2005	12,7	7,1	5,6
2006	10,5	6,5	4,0
2007	11,9	6,7	5,2
2008	10,6	5,9	4,8
2009	9,6	5,0	4,6
2010	7,7	4,1	3,7
2011	8,9	5,6	3,3

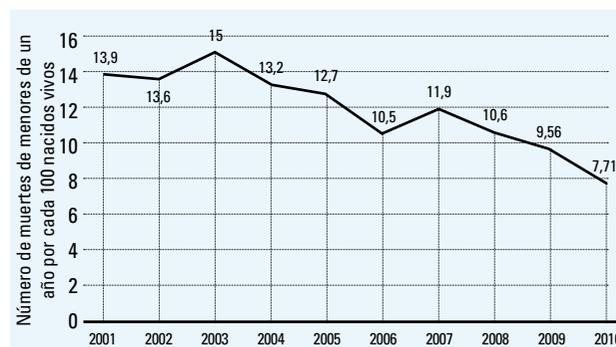
Fuente: MSP.

En el año 2011, la TMI experimentó un incremento: pasó de 7,7‰ en 2010 a 8,9‰. Si bien este aumento no modificó la tendencia a la baja y seguramente se deba a una variación anual, evento siempre posible, efectivamente da cuenta de un número mayor de muertes de niños menores de un año ocurridas en 2011.

Si la TMI se analiza según sus dos componentes

GRÁFICO II.5

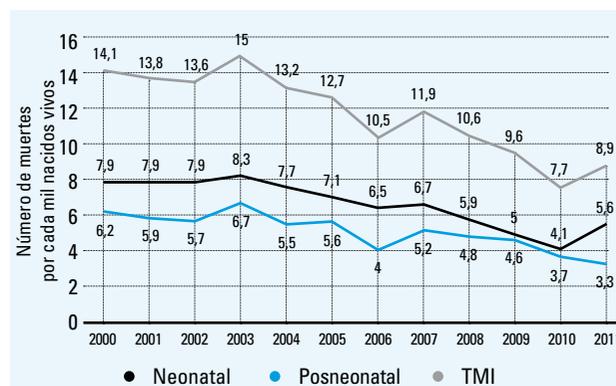
Evolución de la tasa de mortalidad infantil
Uruguay, 2001-2010



Fuente: MSP.

GRÁFICO II.6

Tasa de mortalidad infantil por componentes
Uruguay, 2001-2011



Fuente: MSP.

principales, la mortalidad neonatal y la posneonatal,³ se observa que en el año 2011 ocurrió un incremento de la tasa de mortalidad neonatal (TMNN), que pasó de 4,1‰ en 2010 a 5,6‰, mientras que la tasa de mortalidad posneonatal (TMPNN) descendió de 3,7‰ en 2010 a 3,3‰ en 2011.

3 La tasa de mortalidad neonatal (TMNN) refiere al número de niños nacidos vivos pero fallecidos antes de los 28 días de vida, y la tasa de mortalidad posneonatal (TMPNN), al número de niños fallecidos entre el día 28 y el primer año de vida, ambas cada 1.000 niños nacidos vivos.

CUADRO II.5

Tasa de mortalidad infantil por componente

Uruguay, comparación 2010 y 2011

Año	TMI	Neonatal	Posneonatal
2010	7,7	4,1	3,7
2011	8,9	5,6	3,3

Fuente: MSP.

La TMNN está acotada al período perinatal y sus principales causas se asocian con la prematuridad y con las malformaciones y enfermedades congénitas. La reducción de la TMNN está vinculada a medidas tendientes a mejorar el cuidado del embarazo y la atención del parto y a prevenir la prematuridad.

El incremento de la TMI en 2011 se debió al aumento de la mortalidad neonatal. La TMNN era ya desde hace muchos años el componente principal de la mortalidad infantil. En 2011 los dos componentes se distanciaron, ya que la TMPNN disminuyó, pasando de 3,7% en 2010 a 3,3% en 2011.

Al analizar más en detalle estos datos se advierte que aumentó la mortalidad neonatal precoz —aquella que ocurre antes de los primeros 7 días de vida—, la que alcanzó una tasa de 3,9%.

La TMPNN se vincula con las condiciones de vida del niño y de su familia. En el año 2008 la TMPNN en domicilio fue de 2,5%, casi la mitad de la TMPNN en Montevideo (Giachetto, 2012). La mayoría de las muertes domiciliarias se asocian con condiciones muy precarias de vivienda y son consideradas muertes evitables.

En 1990, año tomado como referencia para la fijación de las metas del milenio, la TMI era de 20,4% y la tasa de mortalidad de menores de 5 años, de 23,4%. La meta para Uruguay consiste en reducir la tasa de mortalidad en menores de 5 años en dos tercios para el año 2015, por lo que se debería alcanzar una TMI en menores de 5 años de 7,8% y una TMI de 6,8%. Si bien no se dispone de datos sobre la TMI en menores de 5 años para los años 2010 y 2011, el principal componente de esta tasa es la TMI (menores de 1 año), por lo que se puede afirmar que Uruguay estaría en condiciones de cumplir la meta para el año 2015, no obstante lo cual debería profundizar su esfuerzo por sostener los logros alcanzados.

El componente evitable de la tasa de mortalidad infantil acompaña a los descensos en la TMI y va disminuyendo con el tiempo. Por este motivo, en el futuro es esperable que dichos descensos sean menores y más lentos.

De acuerdo al informe proporcionado por el MSP, el peso de la prematuridad en la mortalidad infantil se puede evidenciar de la siguiente forma:

- “1 de cada 2 niños menores de 1 año que fallecen, tiene el antecedente de prematuridad”;
- “3 de cada 4 niños que fallecen antes de los 7 días de vida tienen el antecedente de prematuridad”;
- “1 de cada 10 niños que fallecen entre los 28 y los 364 días de vida posee el antecedente de haber sido prematuro (MSP, 2012)”.

4. Embarazo y parto

Los controles adecuados en número y calidad durante el embarazo son de la mayor importancia a la hora de asegurar las mejores condiciones posibles tanto para la mujer como para el niño. Si bien Uruguay cuenta con una infraestructura de servicios de salud muy amplia y un nivel considerable de gasto en salud, el número y la calidad de dichos controles es aún insuficiente. En el año 2011, el Sistema Informático Perinatal dio cuenta de que el 27,2% de las mujeres embarazadas controladas en el CHPR⁴ tuvo menos de 6 controles (número considerado el mínimo adecuado) y un 6,3% no tuvo ninguno (cuadro II.6)

CUADRO II.6

Nacimientos ocurridos en el Hospital de la Mujer* según número de controles prenatales 2011. En valores absolutos y porcentaje

N.º de controles	Casos	Porcentaje
0 control	484	6,3
1-5 controles	2.099	27,2
6 o más controles	5.030	65,1
Sin dato	110	1,4
Total	7.723	100

* Incluye nacimientos en ciudad y otras instituciones con posterior derivación al Hospital de la Mujer.

Fuente: SIP, 2012.

4 Centro Hospitalario Pereira Rossell, ASSE.

Si se analiza una serie entre los años 2007 y 2011, se observa que, luego de un descenso inicial en el número de embarazos sin control, la situación se ha mantenido estable (cuadro II. 7).

CUADRO II.7

Nacimientos ocurridos en el Hospital de la Mujer* según número de controles prenatales 2007-2011. En porcentaje

N.º de controles	Año				
	2007	2008	2009	2010	2011
0 control	9,4	8,3	6,1	6,4	6,3
1-5 controles	28,7	28,2	27,4	27,4	27,2
6 o más controles	60,5	60,3	62,3	64,8	65,1
Sin dato	1,4	3,2	4,3	1,4	1,4
Total	100	100	100	100	100,0

* Incluye nacimientos en ciudad y otras instituciones con posterior derivación al Hospital de la Mujer.

Fuente: SIP, 2012.

El CHPR es la maternidad pública más grande del país, donde tiene lugar el 16,5% de los nacimientos. En 2011 el total de nacimientos en Uruguay fue de 46.707, de los cuales 7.723 ocurrieron en el Hospital Pereira Rossell (cuadro II.8).

CUADRO II.8

Evolución de nacimientos ocurridos en el Hospital de la Mujer* según condición del recién nacido 2007-2011. En valores absolutos

	Año				
	2007	2008	2009	2010	2011
Nacidos vivos	8.084	7.833	7.990	7.692	7.652
Óbitos fetales	107	110	68	94	71
Total nacimientos	8.191	7.943	8.058	7.786	7.723

* Incluye nacimientos en ciudad y otras instituciones con posterior derivación al Hospital de la Mujer.

Fuente: SIP, 2012.

Un aspecto que es posible asociar a la calidad de los controles y que ha sido señalado con preocupación en varias ocasiones por las autoridades del país refiere a las cifras persistentes de sífilis congénita entre los recién nacidos del CHPR, que en el año 2011 llegó a un 2,8% (cuadros III.9 y III.10).

CUADRO II.9

Nacimientos ocurridos en el Hospital de la Mujer* de madres con serología luética positiva 2007-2011. En valores absolutos

	Año				
	2007	2008	2009	2010	2011
Nacimientos	8.191	7.943	8.058	7.786	7.723
Casos positivos	245	277	286	324	333
% positivos	3,0	3,5	3,5	4,2	4,3

* Incluye nacimientos en ciudad y otras instituciones con posterior derivación al Hospital de la Mujer.

Fuente: SIP, 2012

CUADRO II.10

Nacimientos ocurridos en el Hospital de la Mujer* con serología luética positiva en sangre de cordón 2007-2011. En valores absolutos y porcentaje

	Año				
	2007	2008	2009	2010	2011
Nacimientos	8.191	7.943	8.058	7.786	7.723
Casos positivos	175	209	221	205	217
% positivos	2,1	2,6	2,7	2,6	2,8

* Incluye nacimientos en ciudad y otras instituciones con posterior derivación al Hospital de la Mujer.

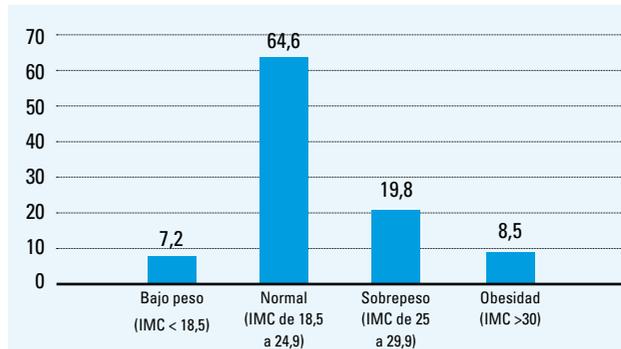
Fuente: SIP.

En relación con el estado nutricional de las embarazadas, la información disponible muestra que en Uruguay existen problemas de malnutrición materna, tanto de déficit como de exceso de peso y deficiencia de micronutrientes, que afectan a un grupo importante de población. Los datos del Sistema Informático Perinatal para el año 2009 daban cuenta de que un

GRÁFICO II.7

Estado nutricional de las embarazadas al inicio del embarazo

Uruguay, 2009. En porcentaje

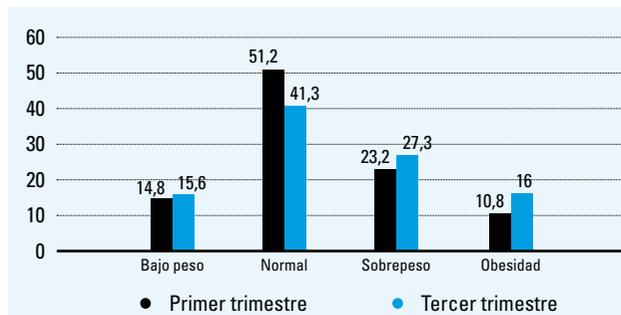


Fuente: SIP-NUT, MSP 2009.

GRÁFICO II.8

Estado nutricional de las mujeres al inicio y al final del embarazo*

Uruguay, 2010. En porcentaje



* IMC según semana de gestación.

Fuente: SIP-NUT. MSP.

7,2% de las mujeres presentaban bajo peso antes de la gestación y que un 19,8% y un 8,5% tenían sobrepeso y obesidad, respectivamente (gráfico II.7).

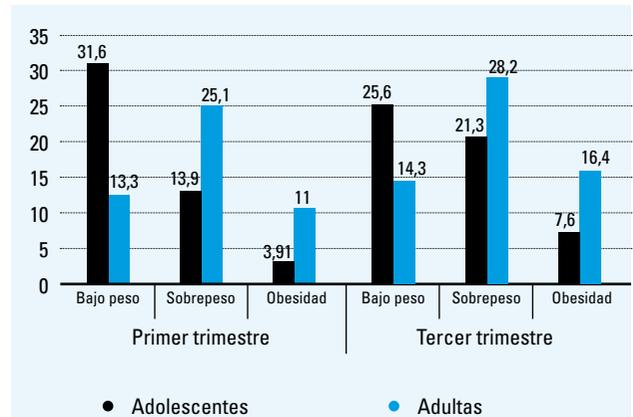
Respecto del estado nutricional de las mujeres al inicio y al final del embarazo, los datos del SIP para el año 2010 muestran que los porcentajes de sobrepeso y obesidad aumentaban una vez transcurrida la gestación (gráfico II.8).

Si la situación de las embarazadas adolescentes se compara con la de las adultas, se advierte que las primeras presentaron mayor déficit de peso tanto al

GRÁFICO II.9

Estado nutricional de las embarazadas adolescentes y adultas al inicio y al final de la gestación

Uruguay, 2009. En porcentaje

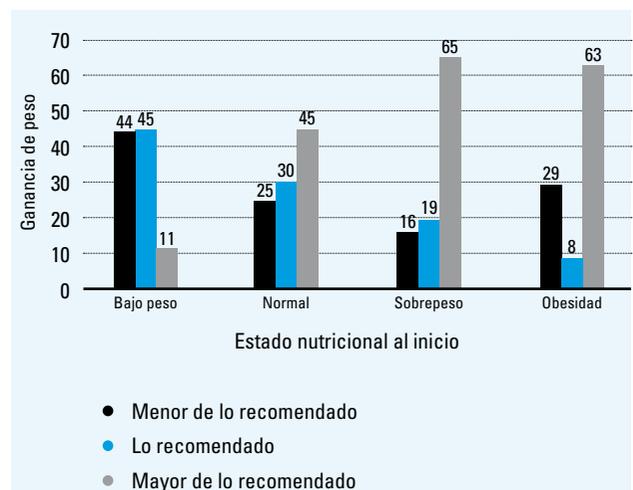


Fuente: SIP-NUT. MSP.

GRÁFICO II.10

Incremento de peso materno según estado nutricional al inicio de la gestación

Uruguay, 2009. En porcentaje



Fuente: SIP-NUT. MSP.

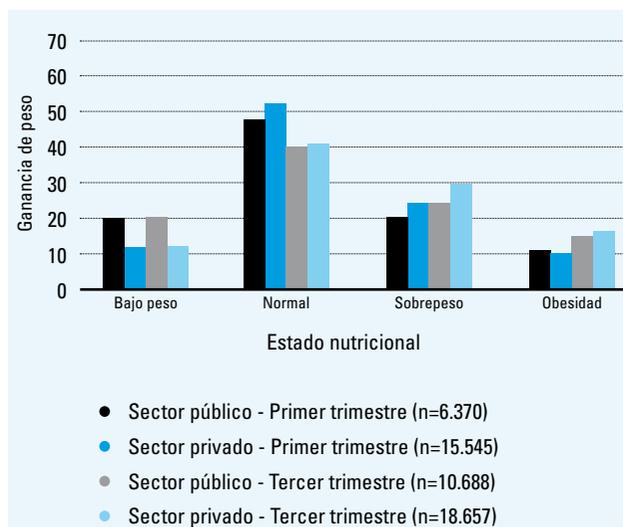
comienzo como al final de la gestación. De acuerdo a los datos del SIP, al inicio del embarazo un 31,6% de las adolescentes presentaban bajo peso (gráfico II.9).

El incremento de peso durante la gestación fue inadecuado en un porcentaje importante de las em-

GRÁFICO II.11

Incremento de peso materno al inicio y al final de la gestación según subsector de atención

Uruguay, 2010. En porcentaje



Fuente: SIP-NUT. MSP.

barazadas, tanto en aquellas que tenían bajo peso al inicio del embarazo como en las que tenían sobrepeso u obesidad, según datos del SIP para el año 2009. Al respecto llama la atención que un 44% de las gestantes que al inicio tenían bajo peso no lograron un incremento de acuerdo a lo recomendado. Del mismo modo, es llamativo que un 16% de las que tenían sobrepeso al inicio de la gestación y un 29% de las que presentaban obesidad tampoco lograron un incremento de peso adecuado (gráfico II.10).

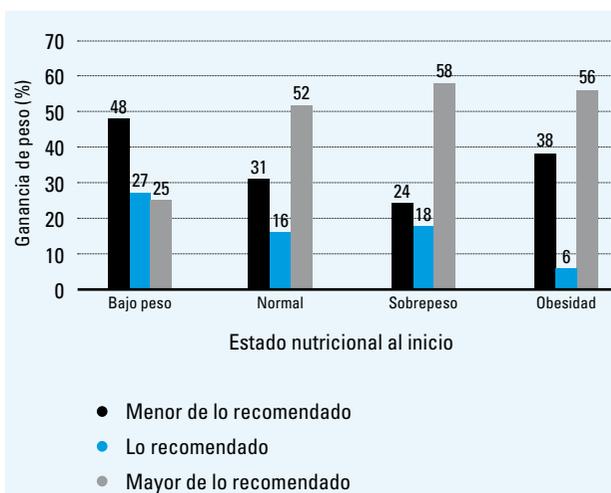
En el gráfico II.11 se comparan los datos relativos a estado nutricional de las mujeres a lo largo de la gestación separados por subsector de atención, público o privado (SIP-NUT, 2010). Según se puede apreciar, el bajo peso al inicio y al final del embarazo es más frecuente en el sector público, mientras que el exceso de peso es mayor en el sector privado.

En la Encuesta Nacional sobre Estado Nutricional, Prácticas de Alimentación y Anemia en Niños de 0 a 2 Años (ENAYa) los resultados encontrados fueron similares (MSP, MIDES, RUANDI y UNICEF, 2010-2011). Un dato llamativo es que tanto los datos del SIP-NUT como los de la ENAYa muestran incremento de peso insuficiente en porcentajes elevados tanto de mujeres

GRÁFICO II.12

Ganancia de peso durante el embarazo según estado nutricional previo

Uruguay, 2011. En porcentaje



Fuente: ENAYa 2011.

CUADRO II.11

Prevalencia de factores de riesgo durante el embarazo Uruguay, 2010-2011. En porcentaje

Peso gestacional < 45 kg	8
IMC < 18,5	9
IMC previo ≥ 25	24
No tomó ácido fólico durante el embarazo	47
No tomó hierro durante el embarazo	33
Fumó durante el embarazo	10

Fuente: ENAYa 2011.

adelgazadas como de obesas, y por otro lado ganancia de peso excesiva en un porcentaje muy elevado de mujeres con sobrepeso u obesas (gráfico II.12).

Esta encuesta reveló además la presencia de varios factores de riesgo durante el embarazo en las mujeres madres de los niños participantes del estudio.

En el cuadro II.11 se resumen los principales hallazgos, entre los que se destacan los elevados porcentajes tanto de mujeres adelgazadas al inicio de la gestación como de las que presentaban sobrepeso u obesidad. También es elevado el porcentaje de

CUADRO II.12

Presencia de anemia antes y después de las 20 semanas de gestación
Uruguay, 2009. En porcentaje

Antes de las 20 semanas	
Con anemia	7,0
Sin anemia	93,0
Después de las 20 semanas	
Con anemia	20,8
Sin anemia	78,5

Fuente: SIP-NUT. MSP.

mujeres que no habían recibido ácido fólico ni hierro durante el embarazo y de las que fumaron durante la gestación.

El consumo de tabaco, alcohol u otras sustancias durante el embarazo es destacable en razón de los efectos dañinos que ocasiona al feto. En la ENAyA el 10% de las mujeres respondieron que fumaron durante el embarazo. Se observaron diferencias según el nivel educativo: fumaron el 20% de las mujeres con 6 años de escolaridad o menos, frente a solo el 1,1% de las que tenían más de 12 años de estudio.

Otro dato relativo al consumo de tabaco es aportado por el monitoreo del programa Canelones Crece Contigo, el cual revela que al ingresar al programa el 25% de las mujeres fumaban y el 44% eran fumadoras pasivas.

Respecto del consumo de alcohol, un estudio realizado en el CHPR en 2007 en meconio de recién nacidos encontró un 39,9% de resultados positivos (Magri et al., 2007).

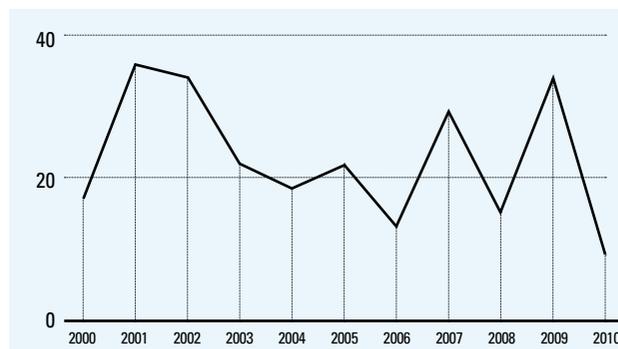
También es destacable la presencia de anemia en las embarazadas, de acuerdo a la información recabada por el SIP 2009 (cuadro II.12).

En cuanto a la atención del parto, en Uruguay prácticamente el 100% es institucional. Las cifras de mortalidad materna han mostrado una clara tendencia al descenso y están entre las más bajas de América Latina. La más baja fue la de 2010, con una tasa de 8,5 por cada 100.000 nacidos vivos, lo que se correspondió con 4 muertes maternas en ese año (gráfico II.13).

El bajo peso al nacer (BPN) y la prematuridad son conocidos factores de riesgo para el recién nacido. Disminuir estos dos factores es importante tanto para reducir la mortalidad infantil como para asegurar la

GRÁFICO II.13

Evolución de la tasa de mortalidad materna*
Uruguay, 2000-2010



* Número de muertes maternas por cada 100.000 nacidos vivos.

Fuente: MSP.

CUADRO II.13

Bajo peso al nacer, prematuridad y macrosomía
Uruguay, 2010. En porcentaje

Peso al nacer < 2.500 g	8,5
Peso al nacer < 1.500 g	1,2
Peso al nacer ≥ 4.000 g	7,0
Prematuridad (gestación < 37 semanas)	10,7

Fuente: SIP. MSP.

supervivencia y un crecimiento y desarrollo sanos. A pesar de los logros alcanzados en salud, estos dos aspectos se han mantenido relativamente estables.

Según datos del SIP 2010, los recién nacidos prematuros (nacidos antes de la semana 37) representaron un 10,7% en todo el país, pero en los servicios públicos de salud (ASSE) fueron un 12,1%. Por otro lado, los nacidos con bajo peso (menos de 2.500 gramos) representaron un 8,5%, y los de menos de 1.500 gramos un 1,2%.

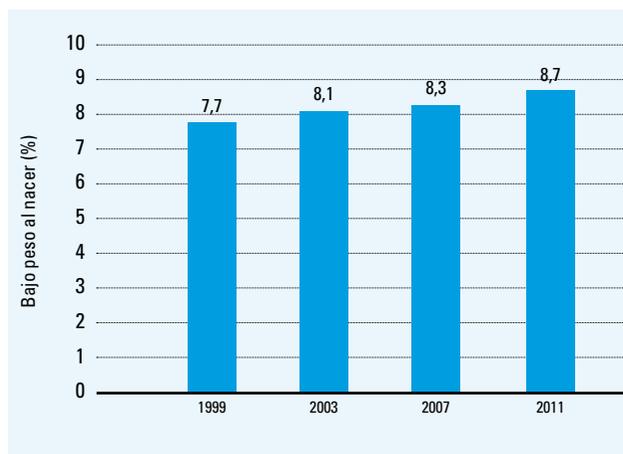
Los recién nacidos con macrosomía, es decir, peso superior a 4.000 gramos, fueron un 7% (cuadro II.13).

De acuerdo a los datos recogidos en la ENAyA en 2010-2011, la prevalencia de niños nacidos con bajo peso fue de 8,7%, la prematuridad estuvo presente en el

GRÁFICO II.14

Evolución del bajo peso al nacer

Uruguay, 1999-2011. En porcentaje



Fuente: ENAyA 2011.

CUADRO II.14

Factores de riesgo del bajo peso al nacer y de la prematuridad

Bajo peso al nacer	Prematuridad
	Incremento de peso < 6 kg (P10)
	Enfermedad durante el embarazo
	Peso actual de la madre < 50 kg (P10)
Prematuridad	Talla materna < 1,52 m (P10)
	Tabaquismo
	IMC actual < 18,5
	Incremento de peso ≥ 6 kg
	Enfermedad durante el embarazo

Fuente: ENAyA 2011.

CUADRO II.15

Factores de riesgo asociados a la macrosomía

Macrosomía	Talla materna > 1,61 (P10)
	Más de 4 hijos
	Peso al final del embarazo > 90 kg (P10)

Fuente: ENAyA 2011.

9,0% de los niños, el retraso del crecimiento intrauterino en un 3,7% y la macrosomía en un 6%. En el gráfico II.14 se muestra la evolución del BPN en el período 1999-2011, de acuerdo a los datos obtenidos en las encuestas anteriores (Bove y Cerruti, 2007), cuyo análisis no mostró diferencias estadísticamente significativas (gráfico II.14).

En los cuadros III.14 y III.15 se resumen los factores de riesgo analizados para el BPN y la prematuridad, así como para la macrosomía.

5. Desnutrición crónica, obesidad y anemia

La ENAyA 2011, llevada a cabo entre noviembre 2010 y marzo 2011 por RUANDI en el marco de un proyecto conjunto entre el MSP, MIDES y UNICEF, mostró con claridad los principales problemas que afectan desde el punto de vista nutricional a los niños de entre 6 y 24 meses.

Los principales resultados pueden sintetizarse como sigue:

- El déficit de talla y la obesidad son los dos problemas nutricionales más relevantes en los niños de entre 6 y 24 meses de edad.
- El bajo peso al nacer se mantiene en valores aún altos para el país, que prácticamente no han variado en los últimos años.
- Las tasas de lactancia materna han aumentado y reflejan el esfuerzo puesto en la promoción de esta práctica fundamental.
- Los niveles de anemia encontrados son significativamente altos y deberían constituir un particular llamado de atención.

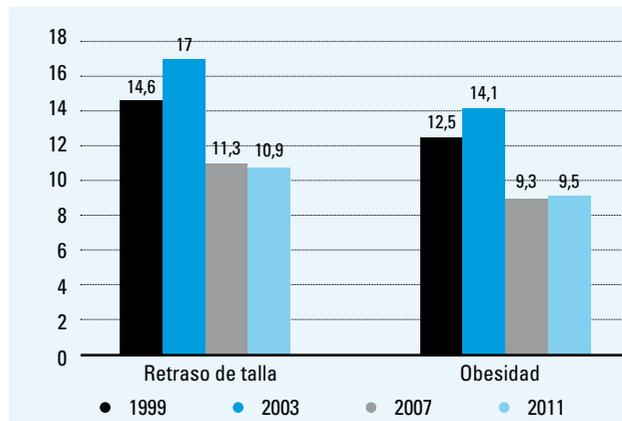
En el gráfico 15 se observa que el 10,9% de los niños de entre 6 y 24 meses encuestados en la ENAyA en 2011 presentaban retraso de talla. Este porcentaje es muy similar al de la encuesta de 2007, cuyo valor era de 11,3%, y evidencia una situación que se ha mantenido incambiada.

El déficit de talla refleja una historia nutricional deficitaria que "acumula" en la estatura del niño los problemas que han ocurrido en el pasado. Como se señaló al comienzo, si esta cifra se compara con la de países de la región se verá que Uruguay tiene un desempeño más cercano al promedio y se aleja de los países con similares características.

Se estima que la desnutrición crónica afecta en el mundo a unos 180 millones de niños que viven en países de bajo y mediano ingreso. Ha sido bien demostrado que la desnutrición crónica durante la gestación

GRÁFICO II.15

Evolución del retraso de talla y de la obesidad
Uruguay, 2010-2011. En porcentaje



Fuente: ENAyA 2011.

y los primeros dos años de vida conlleva una disminución en el crecimiento y aumenta la morbilidad infantil.⁵

Si bien los mecanismos precisos por los que la desnutrición crónica afecta el desarrollo cerebral están siendo estudiados con mayor profundidad, desde hace mucho tiempo se reconoce la estrecha relación entre la desnutrición y el desarrollo cerebral, así como el impacto de la malnutrición en el desarrollo de las potencialidades de los niños.

La encuesta mostró que un 9,5% de los niños presentaba obesidad, valor que resultó muy similar al de la encuesta de 2007. El exceso de peso es uno de los principales problemas nutricionales de esta edad, que se ha mantenido y debe atenderse (gráfico II.15).

Pese a los niveles persistentes de retraso de talla y obesidad, la ENAyA reveló algunos aspectos positivos que merecen destacarse y que se resumen en el cuadro II.16.

Si bien la interpretación de estos datos merece un análisis más cuidadoso, muy probablemente estén reflejando el mayor esfuerzo realizado en los últimos años en relación, entre otras cosas, con la promoción de las *buenas prácticas de alimentación del niño pequeño* desde los servicios de salud del primer nivel.

5 Lancet Nutrition Series 2008. (<http://www.thelancet.com/series/maternal-and-child-undernutrition>)

CUADRO II.16

Retraso de talla

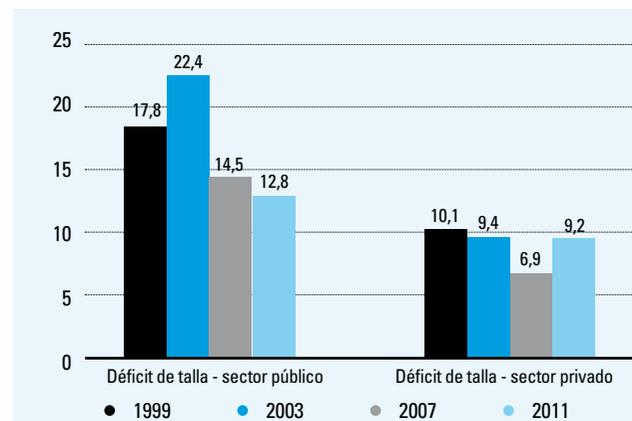
El retraso de talla disminuyó:

- Entre los niños de 6 a 18 meses
- Entre los niños con peso al nacer ≥ 2.500 gramos
- Entre los niños usuarios de servicios públicos
- Entre los niños amamantados

GRÁFICO II.16

Evolución del retraso de talla de acuerdo al subsector de atención

Uruguay, 1999-2011. En porcentaje



Fuente: ENAyA 2011.

Al analizar la evolución del retraso de talla por subsector de salud surge que, respecto al año 2007, este factor descendió en 2011 en el sector público y se incrementó en el privado. Es posible plantear también que este fenómeno se explique, al menos parcialmente, por los cambios de cobertura ocurridos en el marco de la reforma de la salud.

Por otra parte, la encuesta demostró una serie de factores asociados al retraso de crecimiento. Estos son conocidos como *factores de riesgo* y se resumen en el cuadro II.17.

CUADRO II.17

Factores de riesgo asociados al retraso de crecimiento

Retraso de crecimiento	Bajo peso al nacer
	Talla materna < 1,52 m (P 10)
	Hijo número 4 o más
	Déficit de peso al inicio del embarazo
	Atención en el sector público de salud
	Hogar en el primer quintil de ingreso
	Sexo masculino

5.1. Lactancia materna

La lactancia materna (LM) ha experimentado un considerable aumento en la última medición, cuando llegó a un 65,2%, cifra que significa un notorio progreso y la confirmación de una clara tendencia en Uruguay (gráfico II.16). Este logro refleja un esfuerzo sostenido en la promoción de la lactancia y en la incorporación de una serie de medidas para apoyarla.

Otro indicador que experimenta una evolución francamente favorable es la prevalencia de LM exclusiva al primer y al sexto mes, que la muestra como una práctica muy extendida al inicio y sostenida a lo largo del tiempo. En la serie de las encuestas realizadas desde 1996 se nota una clara tendencia al incremento de ambas prevalencias (gráfico II.17).

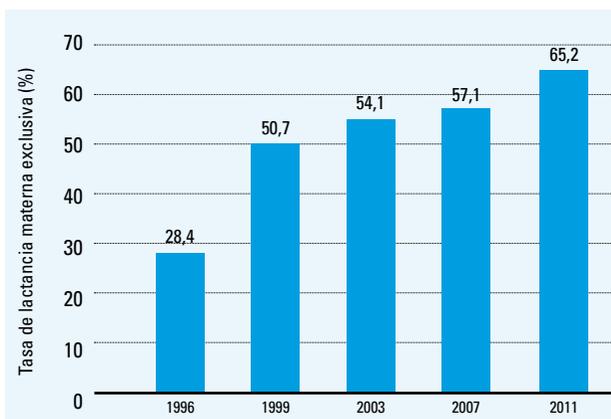
5.2. Anemia infantil

La anemia en las primeras etapas de la vida se debe prácticamente en el 100% de los casos al déficit de hierro. Es un problema muy frecuente en numerosos países del mundo y también de la región. La falta de hierro provoca una disminución de la hemoglobina de la sangre, que es la responsable del transporte de oxígeno a los órganos del cuerpo. Además, el hierro participa de numerosos procesos metabólicos fundamentales para el organismo. En las etapas tempranas de la vida el déficit de hierro puede producir alteraciones muy importantes, capaces de afectar, entre otras cosas, el desarrollo neurológico e intelectual del individuo. Conocer las cifras de anemia en la población de los más pequeños resulta, por ende, de fundamental importancia.

Si bien en Uruguay había estudios que mostraban una prevalencia alta de anemia, se carecía de cifras

GRÁFICO II.17

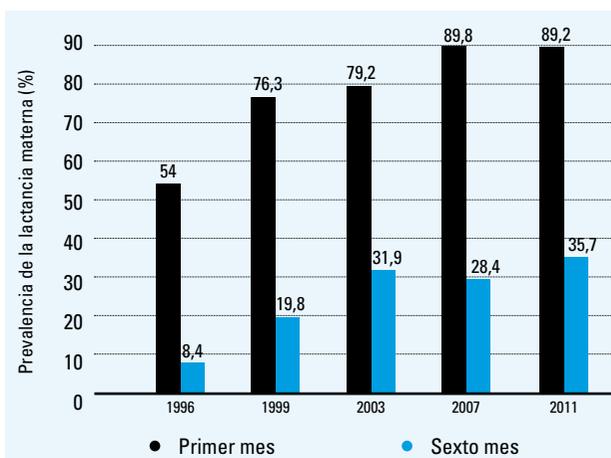
Evolución de la tasa de lactancia materna exclusiva Uruguay, 1996-2011. En porcentaje



Fuente: ENAyA 2011.

GRÁFICO II.18

Evolución de la prevalencia de la lactancia materna, primer y sexto mes Uruguay, 1996-2011. En porcentaje

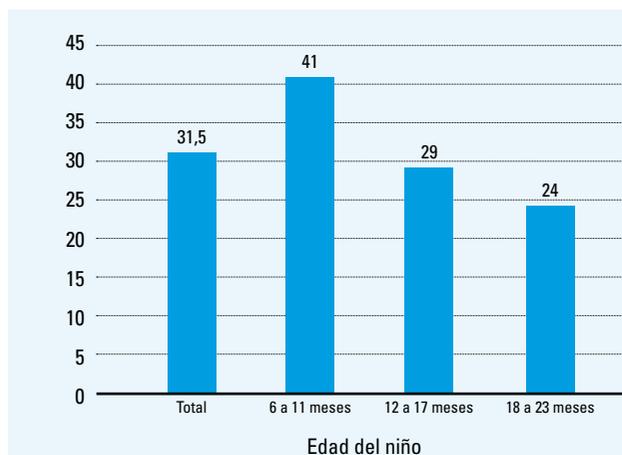


Fuente: ENAyA 2011.

actualizadas y de alcance nacional. La ENAyA realizó una encuesta de prevalencia de anemia midiendo la hemoglobina en una muestra nacional de 800 niños de entre 6 y 24 meses que se atendían en servicios públicos y privados tanto de Montevideo como del interior del país. Los resultados de la encuesta

GRÁFICO II.19

Prevalencia de anemia según edad del niño
Uruguay, 2011. En porcentaje

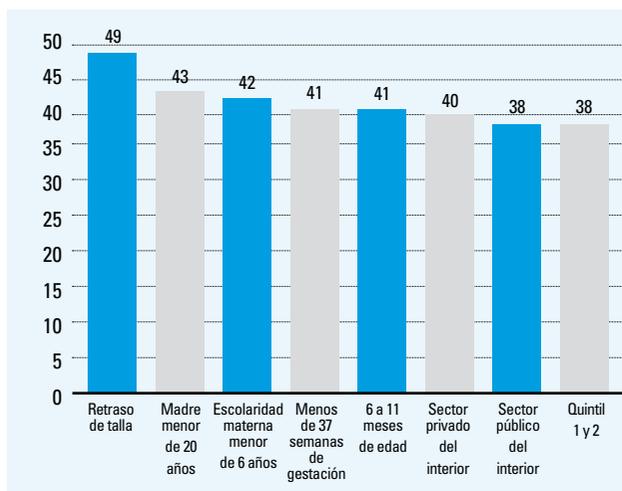


* HB < 11g/dl.

Fuente: ENAyA 2011.

GRÁFICO II.20

Grupos con mayor prevalencia de anemia
Uruguay, 2011. En porcentaje



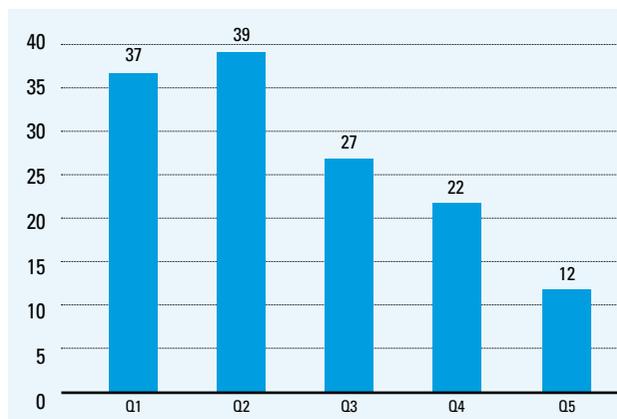
Fuente: ENAyA 2011.

mostraron una prevalencia global de 31,5%. Por grupos de edad la prevalencia fue de 41% entre los de 6 a 11 meses, de 29% entre los de 12 a 17 meses y de 24% entre los de 18 a 23 meses.

La encuesta permitió además identificar los grupos con mayor prevalencia de anemia, que se presentan

GRÁFICO II.21

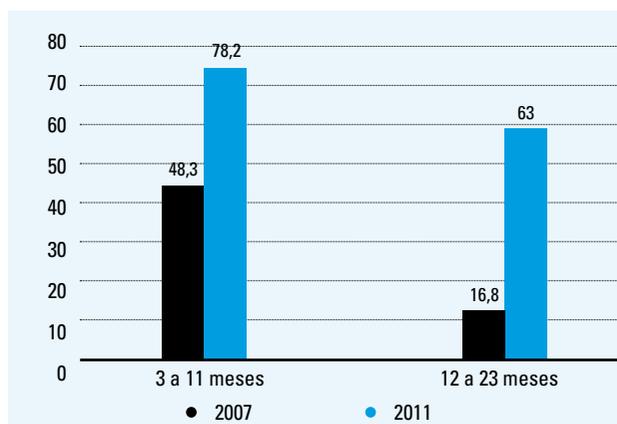
Anemia según quintiles de ingreso de los hogares
Uruguay, 2011. En porcentaje



Fuente: ENAyA 2011.

GRÁFICO II.22

Consumo habitual de hierro según la edad del niño
Uruguay, 2007-2011. En porcentaje



Fuente: ENAyA 2011.

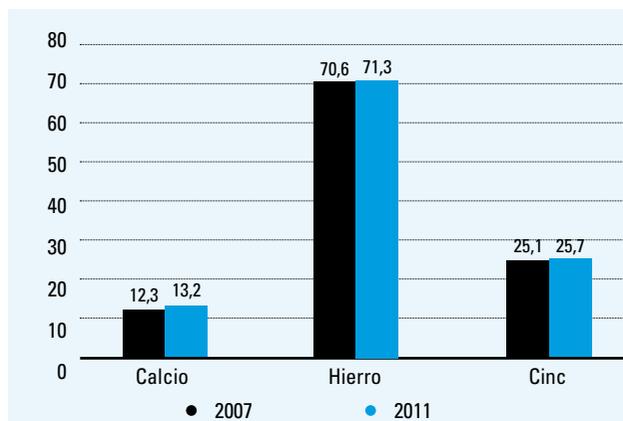
en el gráfico II.19. Como se puede apreciar, estos grupos reúnen a los niños con mayor vulnerabilidad desde el punto de vista social y sanitario.

La prevalencia de anemia fue significativamente mayor en los niños pertenecientes a los quintiles 1 y 2, es decir, a los hogares de menores ingresos. Sin embargo, es importante hacer notar que la anemia

GRÁFICO II.23

Niños que no satisfacen (a través de los alimentos) los requerimientos de calcio, hierro y cinc

Uruguay, 2007 y 2011. En porcentaje



Fuente: ENAyA 2011.

afecta a todos los sectores, y en el quintil 5 (de mayores ingresos) presenta un 12%.

Respecto del consumo de alimentos que contienen hierro se observó una mejoría respecto de la medición anterior, en 2007. No obstante, el porcentaje de niños que no cubrían los requerimientos de hierro con la alimentación habitual se mantuvo incambiado respecto de 2007 y es muy elevado: 71,3% (gráficos III.22 y III.23).

5.3. Desarrollo infantil

En el *Observatorio* de 2009 se señalaba que varios trabajos realizados a partir de la década de los ochenta (UNICEF, 1989; GIEP, 1996; Infamilia e IPES, 2004, y CLAEH e Infamilia, 2007) daban cuenta de la situación del desarrollo infantil en el país y en particular de su impacto en los sectores más pobres de la población.

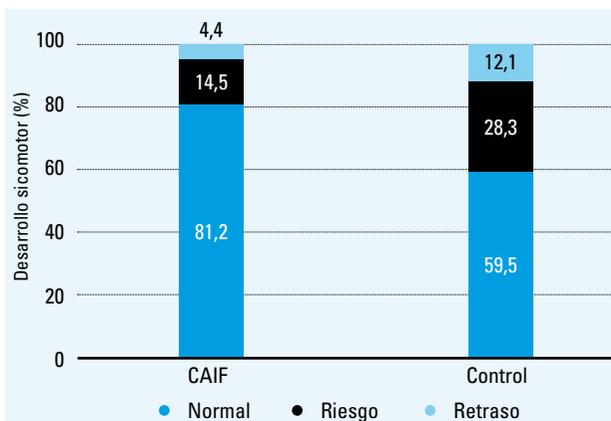
A modo de síntesis cabe citar a A. Ceruti (2009):

[...] se mantiene a través del tiempo la tendencia de los hallazgos del estudio de Terra y cols. en los niños sin intervención, con el agravante de que ha disminuido el porcentaje de niños/niñas en la categoría de normalidad a expensas del aumento del porcentaje en la categoría de retraso [...] y en el caso de los que pertenecen a hogares indigentes

GRÁFICO II.24

Evaluación sicomotriz de niños menores de 24 meses: comparación 1.ª evaluación* CAIF y grupo de control

Uruguay, 2010. En porcentaje



* Situación previa al ingreso al Programa de Estimulación Oportuna del Plan CAIF.

Fuente: Plan CAIF, PNUD, UNICEF (2010): *Evaluación de resultados e impacto del Plan CAIF*.

este porcentaje casi se triplica (2006). Los porcentajes de riesgo se han mantenido.

Si bien no se dispone de datos que den cuenta de la situación para toda la población, la evaluación realizada por el Plan CAIF (Plan CAIF, PNUD y Equipos Mori, 2010) aportó información más reciente acerca del desarrollo sicomotor de los niños menores de 24 meses de edad asistentes al programa.⁶ En dicha evaluación se contó con un grupo control integrado por niños que no asistían al Plan CAIF pero que reunían similares características, lo cual permitía su comparación con la población del programa.

Cabe señalar que las diferencias en cuanto al desarrollo sicomotor entre ambos grupos fueron notorias, con un desempeño más desfavorable para el grupo control (28,3% de los niños presentaba riesgo y un 12,1% retraso), pese a que el grupo CAIF fue evaluado *antes* de la intervención.

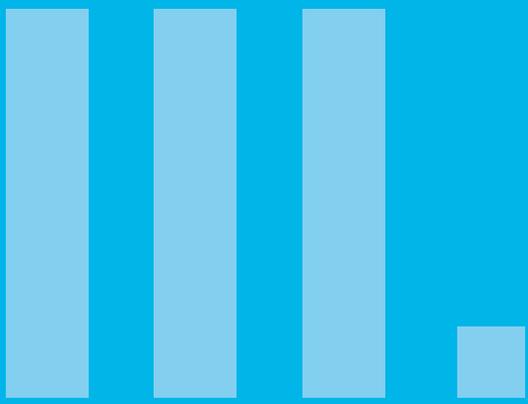
Por último, el programa Canelones Crece Contigo (2009) realizó una medición de su población beneficiaria al comienzo de la intervención, y encontró

6 Evaluación realizada aplicando el EEDP.

que el 13,8% de los niños presentaban alteración del desarrollo según la pauta de evaluación del MSP. El porcentaje descendió a 8,8 luego de la intervención.

Como se indicó desde el comienzo y como muestra el repaso realizado sobre un conjunto de indicadores relativos a la primera infancia, persisten problemas de gran relevancia que afectan la salud y el desarrollo de un grupo importante de los niños más pequeños. Esta situación no perjudica solamente el presente de estas nuevas generaciones sino también su futuro, imponiéndoles *condiciones de salida* claramente desventajosas para el pleno desarrollo de sus potencialidades.

Los problemas señalados y las acciones para superarlos están identificados y son abordables para el país. La decisión de impulsar políticas en este sentido es un signo auspicioso que permite ser optimistas. Si se logra mejorar sustantivamente las condiciones en que nacen las nuevas generaciones, se habrá dado un paso fundamental para revertir las inequidades sociales que aún persisten en Uruguay.



TRAYECTORIAS EDUCATIVAS Y LA VULNERACIÓN DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN

1. Introducción

Las tasas de egreso de la educación media, que en cierta forma permiten evaluar el desempeño global de todo el sistema de educación básica, se han mantenido prácticamente incambiables durante los últimos veinte años.¹ *Grosso modo*, se puede afirmar que cuatro de cada diez jóvenes han logrado culminar la educación media superior (en muchos casos dedicando más años que los previstos institucionalmente), uno de cada tres ha finalizado la educación media básica pero no la media superior, y uno de cada tres no ha podido ni siquiera completar la educación media básica, por lo cual su máximo nivel educativo es enseñanza primaria.

El *Observatorio de los Derechos de la Infancia y Adolescencia* parte de esta constatación, que ha sido documentada en diferentes estudios.² El mayor problema que el país enfrenta en materia educativa, y que se traduce en los escasos cambios en el egreso de enseñanza media en las últimas dos décadas, es una prueba de que los logros educativos acumulados no han sido suficientes. Más allá de los innumerables esfuerzos de las políticas educativas instrumentadas y el fortalecimiento presupuestal de los últimos años, los avances en la formación del capital humano no han sido lo suficientemente significativos para la centralidad que tradicionalmente ostenta el tema educativo en las sociedades modernas e históricamente en la sociedad uruguaya.

En tal sentido, este capítulo del *Observatorio*

pondrá el acento en los logros educativos de la población, pero lo hará a partir del estudio de las principales trayectorias a lo largo del ciclo educativo que pueden incidir en una temprana vulneración del derecho a la educación. El análisis de estas trayectorias conlleva al menos dos supuestos analíticos importantes:

1. Hace foco en el niño o adolescente como sujeto de derechos y lo vincula a los diferentes tránsitos que tiene a lo largo de su ciclo de vida escolar.
2. Permite detectar en mayor medida dónde se encuentran las principales vulnerabilidades educativas, cuáles son sorteadas con mayor o menor éxito y qué trayectorias pueden repercutir mayormente en el tránsito hacia la vida adulta.

Al hacer foco en el niño o adolescente, en sus derechos, en sus formas de ejercerlos y en las etapas por las que transita, se detectan las principales vulnerabilidades de origen y los factores que operan para que estas vulnerabilidades se potencien. En otras palabras, permite observar al niño en su contexto y diversidad, con relación a las oportunidades (o limitaciones) que ofrecen las instituciones o niveles educativos por los que transita. El efecto final, en un marco de observación de derechos, puede verse con mayor nitidez al finalizar el ciclo obligatorio de enseñanza, pero la mirada de proceso evidencia varios *cuellos de botella*.

Al mismo tiempo se parte de una premisa básica de análisis: aunque en cada *Observatorio* es posible detectar avances y retrocesos, se debe tener en cuenta que los procesos de cambio en educación siempre son lentos.

1 En 2011 se produjo un incremento significativo que ubica al egreso en el valor más alto desde que se tienen registros. Este resultado positivo será necesario monitorearlo en los siguientes años para determinar así si se trata de una tendencia. Más allá de este aspecto es muy positivo que una tasa que permanecía incambiable haya registrado esta mejora.

2 UNICEF (2010); Filgueira et al. (2005); Fernández (2010); UNICEF (2009).

2. El problema: los escasos avances en los logros educativos

Universalizar o, al menos, generalizar el egreso de la educación media superior implica necesariamente que los estudiantes consigan culminar la educación media básica: una meta que, aún hoy, el 30% de los jóvenes manifiesta no haber alcanzado.

Si bien el conjunto de jóvenes que no han podido completar la educación media superior (el 60% de cada cohorte de edad durante las últimas décadas) enfrenta serias dificultades para lograr una inserción de mínima calidad en el mercado laboral debido a su insuficiente formación y capacitación, en particular quienes ni siquiera han culminado la educación media básica se encuentran en una situación de extrema vulnerabilidad en varias dimensiones: laboral, cultural e incluso respecto a la participación activa en la vida social y política de su comunidad.

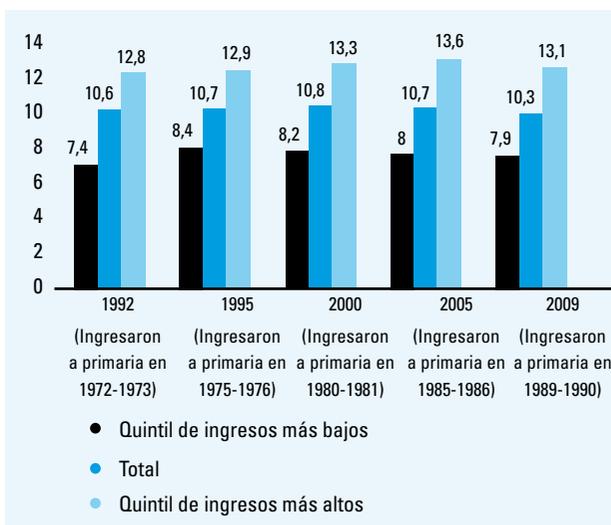
En otras palabras, los adolescentes que no consiguen finalizar la educación media básica (ya sea porque abandonaron la educación sin completar primaria, porque no se matricularon en media básica o porque la abandonaron) constituyen la población que, en los hechos, en mayor medida ha visto vulnerado su derecho a recibir una educación de calidad. Este implica no solo acceder al sistema educativo sino también avanzar en él —logrando desarrollar las capacidades personales y formar competencias que se requerirán en el futuro— y completar el número de años de educación formal que la sociedad ha definido como obligatorio y, por tanto, deseable para todos los ciudadanos.

Los escasos cambios en el egreso dan cuenta de los problemas en las trayectorias educativas de los niños y adolescentes en Uruguay. Esta problemática tiene su correlato en los pocos avances en la acumulación de años de escolaridad de las diferentes generaciones en los últimos tiempos. Aquellas generaciones que ingresaron a la educación primaria a comienzos de la década del setenta, ya fueran de hogares de bajos o altos ingresos, presentan un logro educativo similar a las generaciones que ingresaron al mismo nivel veinte años después.

El gráfico III.1 evidencia este estancamiento al mostrar el promedio de años de escolaridad aprobados por diferentes generaciones y para diferentes posiciones en la estructura de ingresos. La constatación de la estratificación socioeconómica en los logros educativos ha permanecido incambiada en las últimas

GRÁFICO III.1

Promedio de años de escolaridad aprobados por jóvenes por quintil de ingreso
Uruguay, país urbano, años seleccionados entre 1992 y 2009. En porcentaje



Fuente: BID, (<http://www.iadb.org/en/research-and-data/statistics-and-databases,3161.html>), a partir de procesamientos de la ECH del INE.

décadas, y ni la población más favorecida ni la más vulnerable presentan cambios significativos en su formación.

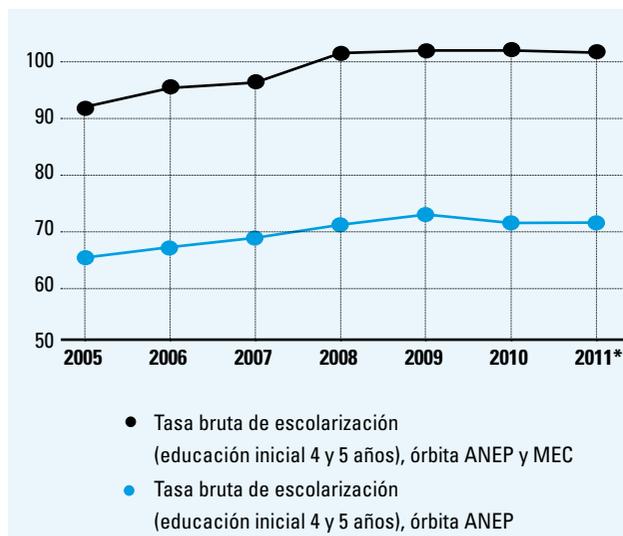
Esta estabilidad es un rasgo bastante estructural de la educación en Uruguay. En general, los escasos avances han sido analizados a partir de la detección de las debilidades de la enseñanza media uruguaya. Sin embargo, aunque esta apreciación tiene su cuota de validez, esconde la particularidad de que los alumnos, al momento de ingresar a la enseñanza media y transcurrir por ella, presentan un conjunto de vulnerabilidades que hacen que su trayectoria escolar sea más proclive al fracaso académico. Cuando ingresan a enseñanza media ya presentan estas vulnerabilidades y encuentran un sistema que no ha logrado cabalmente adaptarse a la masificación ni a la diversidad del estudiantado.

En tal sentido, los capítulos que se presentan a continuación presentan las principales problemáticas en cada ciclo educativo, a partir del supuesto de que estas vulnerabilidades aumentan las chances de un fracaso escolar temprano y alimentan la escasez en los logros educativos al finalizar la educación obligatoria.

GRÁFICO III.2

Tasa bruta de escolarización en educación inicial de 4 y 5 años

Uruguay, total del país, 2005-2011



* Estimaciones propias.

Nota: La tasa bruta de escolarización se calcula dividiendo la matrícula del nivel entre las proyecciones de población en las edades correspondientes.

Fuente: ANEP, *Observatorio de la Educación*.

3. Educación inicial

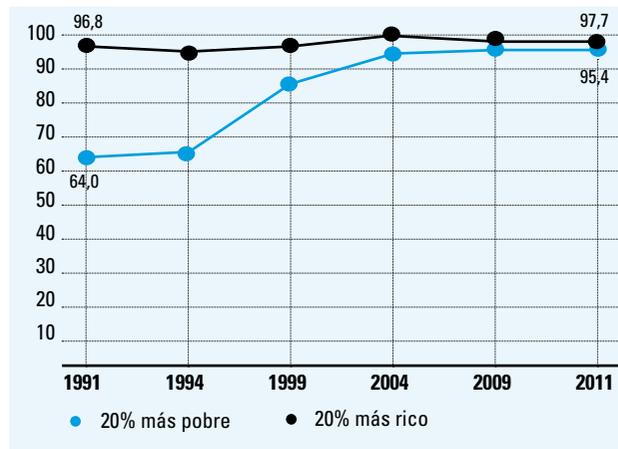
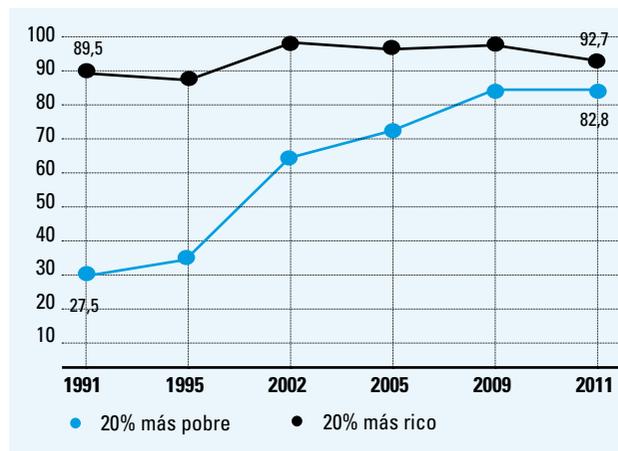
Uruguay se encuentra muy avanzado en el acceso a la educación inicial. La asistencia de los niños a la educación inicial obligatoria (4 y 5 años) es una meta alcanzada desde el año 2008, luego de importantes esfuerzos del sistema educativo para incorporar a todos los niños (gráfico III.2).

La cobertura universal supone que todos los niños de estas edades, más allá de su lugar de residencia o posición en la estructura socioeconómica, se encuentren matriculados en un establecimiento educativo. Lo relevante de este hecho es que, hasta hace pocos años, los niños que no accedían a la educación inicial eran aquellos cuyas familias no contaban con recursos suficientes para solventar los gastos de matrícula. En cambio, en las últimas dos décadas la asistencia entre los niños de menor condición socioeconómica se ha equiparado a la de aquellos que viven en hogares de mayores ingresos (gráficos III.3 y III.4).

GRÁFICOS III.3 Y III.4

Asistencia a la educación de niños de 4 y 5 años de edad según quintiles de ingreso de los hogares

Uruguay, país urbano, años seleccionados entre 1991 y 2011. En porcentaje



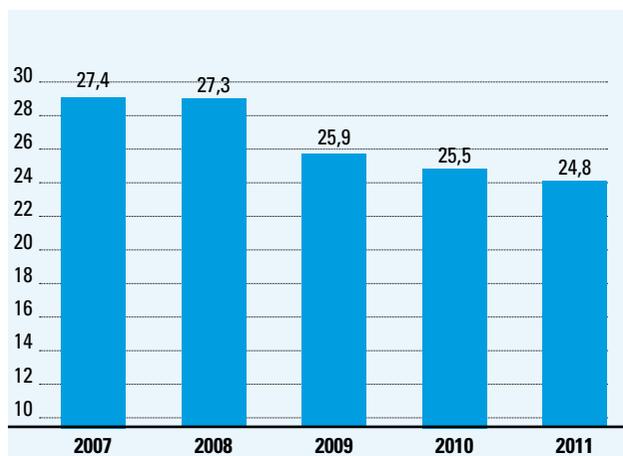
Fuente: ANEP, *Observatorio de la Educación*.

La clave de este éxito estuvo signada por la continuidad de las políticas de inclusión educativa, el aumento de la oferta y la sensibilización sobre la importancia de asistir a la educación a edades tempranas. Uruguay supo resolver este aspecto de desigualdad tan presente en años anteriores, que suponía un punto de partida de alta disparidad en la adquisición de conocimientos y pautas de socialización y que, por tanto, aumentaba las chances de un tránsito más problemático en los niveles siguientes.

Como generalmente ocurre cuando se alcanza la meta del acceso, la agenda en educación se trasla-

GRÁFICO III.5

Tamaño medio de grupo en educación inicial
Uruguay, escuelas públicas, 2007-2011.
En número de alumnos



Fuente: ANEP, *Monitor Educativo de Enseñanza Primaria*.

dó a la cuestión del aprovechamiento. Así, cobraron intensidad otros temas: la calidad de los servicios educativos, de los recursos humanos en el nivel, de la especialización de los docentes y aquellos aspectos que hacen al entorno de los aprendizajes, como el tamaño medio de grupo y la asiduidad de asistencia a clases, entre otros.

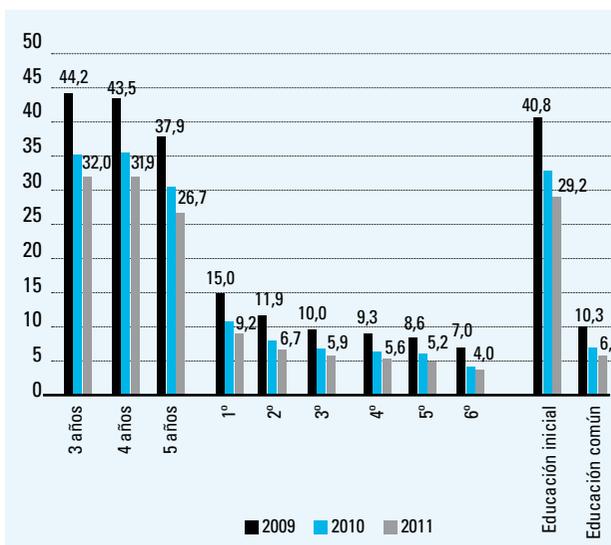
El tamaño medio de grupo en educación inicial del sector público se ha reducido en los últimos años, acercándose a los valores que son definidos como óptimos para un mayor aprovechamiento educativo. Entre 2007 y 2011 las clases han perdido en promedio prácticamente 3 alumnos; pasaron de 27,4 en 2007 a menos de 25 en 2011.³ Esta es una buena noticia del sistema público, por cuanto aquella imagen de clases superpobladas ha dado paso a entornos más personalizados para el aprendizaje. Aunque esto no significa de por sí una mayor calidad de la enseñanza, sin duda es un elemento positivo que va en el sentido de la mejora en las condiciones para el aprendizaje.

En tanto, el problema de la asistencia insuficiente en educación inicial es el que más atención ha suscitado en los últimos años, debido a sus altos niveles. Existe una inscripción universal en los niveles 4 y 5

3 Al igual que en educación primaria, esta reducción se asocia tanto con la creación de más grupos en el nivel (por tanto, con el aumento de la cantidad de cargos docentes) como con la disminución de los nacimientos.

GRÁFICO III.6

Asistencia insuficiente* en educación inicial por nivel
en escuelas públicas
Uruguay, 2009-2011. En porcentaje



* Se considera que un niño presenta asistencia insuficiente cuando en el año lectivo concurre a clases entre 70 y 140 días de los aproximadamente 180 previstos.

Fuente: ANEP, *Monitor Educativo de Enseñanza Primaria*.

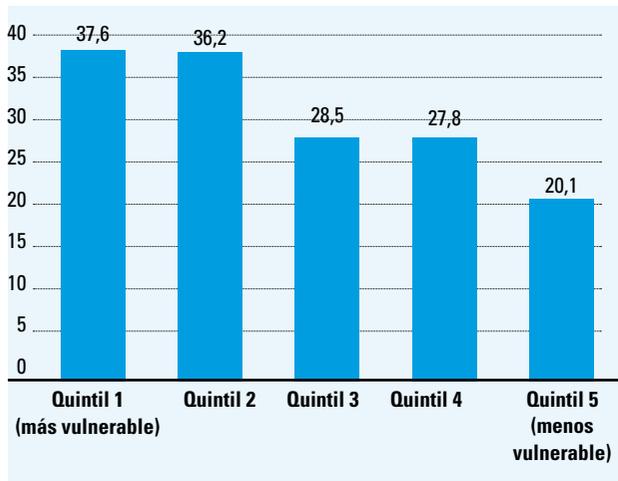
años, pero la asiduidad de asistencia dista mucho del nivel óptimo, lo que repercute en el real aprovechamiento de la educación. Se ha observado, particularmente en 2009, que las inasistencias, además de ser muy numerosas, no presentan tendencias definidas: suben y bajan sin un patrón destacable y se asocian particularmente a factores extraescolares (clima, enfermedades e importancia que le otorgan las familias de estos niños a la educación preescolar).

El gráfico III.6 muestra los altos niveles de inasistencia en la educación inicial. El porcentaje de niños con asistencia insuficiente es cinco veces más alto que en enseñanza primaria común. En este nivel, los niños que al menos han faltado 40 días a clases (de los aproximadamente 180 previstos en el calendario escolar) son el 29,2%, lo que refleja que el fenómeno es un rasgo generalizado en el nivel. La escasa asistencia a clases repercute necesariamente en el real aprovechamiento educativo y puede constituir uno de los principales factores negativos en la trayectoria educativa de estos niños.

Asimismo, como se observa en el gráfico, la asistencia insuficiente en el año 2009 fue particularmente alta, hecho asociado a factores como la gripe H1N1

GRÁFICO III.7

Asistencia insuficiente* en educación inicial pública según contexto sociocultural de las escuelas Uruguay, 2011. En porcentaje



* Se considera que un niño presenta asistencia insuficiente cuando en el año lectivo concurre a clases entre 70 y 140 días de los aproximadamente 180 previstos.

Fuente: ANEP, Monitor Educativo de Enseñanza Primaria, 2011.

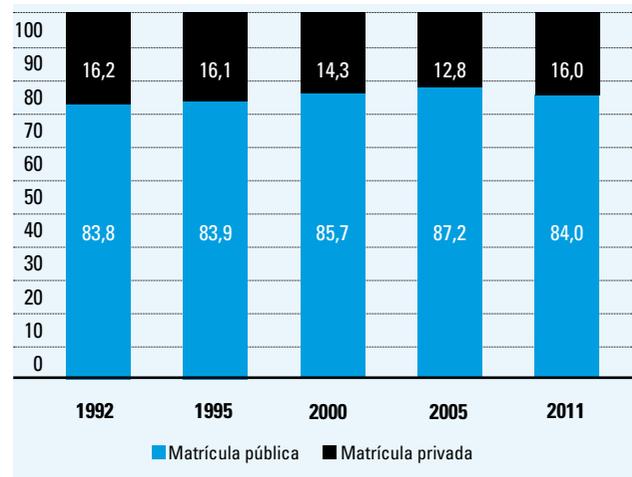
y las inundaciones que hubo en gran parte del país. Esto encendió una luz de alerta en el sistema, a partir del cual se ensayaron diversas alternativas. La tendencia al descenso en los últimos dos años es una noticia positiva que habrá que seguir monitoreando. Aun así, la inasistencia en el nivel sigue siendo alta y queda en evidencia al compararla con los dos primeros grados de enseñanza primaria.

En tanto, existe una desigual distribución de las inasistencias por nivel socioeconómico de los niños y de las escuelas a las que concurren. En aquellas ubicadas en el quintil 1 (20% de escuelas con mayor vulnerabilidad sociocultural) la asistencia insuficiente prácticamente duplica a la de las escuelas del quintil 5 (20% de escuelas de mejor nivel de contexto). Sin embargo, el fenómeno trasciende sectores sociales, ya que 1 de cada 5 niños de las escuelas de mejores entornos socioculturales asiste irregularmente.

El indicador analizado refleja una trayectoria educativa problemática precisamente en aquellos niños que por sus características de origen necesitan aprovechar mejor la escolarización temprana y puede constituir desde el inicio mismo una traba importante, tanto para la adquisición de conocimientos previstos en el nivel como para el largo trayecto educativo en los niveles siguientes.

GRÁFICO III.8

Matrícula pública y privada en educación primaria Uruguay, años seleccionados de 1992 a 2011. En porcentaje



Fuente: ANEP, Observatorio de la Educación.

4. Educación primaria

La educación primaria en Uruguay se destaca por su solidez en lo que hace a acceso, cobertura, egreso. Como en la gran mayoría de los países que han logrado la universalización del nivel, el eje de las preocupaciones e iniciativas se ha trasladado a los temas de calidad educativa y al desarrollo de políticas de inclusión, para equiparar la habitual desigualdad en los resultados educativos.

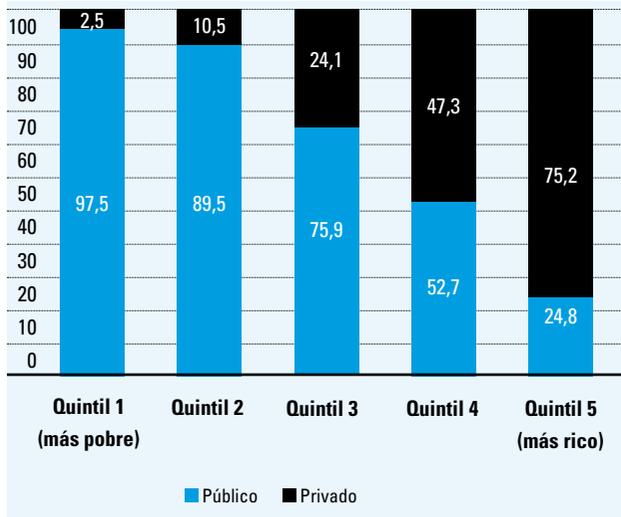
El sector público de educación común cubre en la actualidad al 84% de los niños. Esta proporción ha descendido respecto al año 2005, cuando, debido al impacto de la crisis económica, el sector privado había perdido un número significativo de alumnos. Pasada la recesión, la participación del sector público descendió nuevamente para ubicarse en sus valores históricos. Más allá de las oscilaciones señaladas, existe una clara preponderancia de la enseñanza pública, que continúa cubriendo a un conjunto considerable de niños de todos los estratos sociales.

El sector público es casi exclusivo en los hogares de menores ingresos, ya que prácticamente todos los niños que se ubican en el primer quintil de ingresos asisten a establecimientos públicos. A medida que aumenta la posición socioeconómica de los hogares,

GRÁFICO III.9

Matrícula pública y privada en educación primaria según ingreso de los hogares

Uruguay, 2011. En porcentaje



Fuente: ANEP, *Monitor Educativo de Enseñanza Primaria*, a partir de datos de la ECH del INE.

la preponderancia de las escuelas públicas tiende a bajar, aunque en los hogares de estratos medios y medio-altos (3 y 4) sigue siendo mayoritaria. El quintil 5 es el único tramo de ingresos en que no predomina la enseñanza pública; el 75% de los niños de este nivel asisten a establecimientos privados. Aun así, interesa destacar que entre la población más rica del país (20% de los hogares mejor posicionados) uno de cada cuatro alumnos de primaria asiste a escuelas públicas.

En definitiva, la educación pública continúa albergando a un conjunto heterogéneo de alumnos, y la segmentación educativa — hecho innegable que queda evidenciado en el gráfico — no debe hacer perder de vista la diversidad socioeconómica de los niños que concurren a establecimientos de la ANEP.

La disminución de la matrícula, sumada a una significativa creación de cargos docentes y la reducción de la repetición, han repercutido positivamente en lo que respecta al tamaño medio de grupo. Actualmente se ha afianzado el mejoramiento en las condiciones de aprendizaje, que en general supone un reducido número de alumnos por aula. El tamaño medio de grupo en el sistema público es de 24 alumnos, el menor número desde que se llevan registros estadísticos (seis

GRÁFICO III.10

Evolución del tamaño medio de grupo en escuelas urbanas públicas

Uruguay, 1995-2011. En número de alumnos



Fuente: ANEP, *Monitor Educativo de Enseñanza Primaria*.

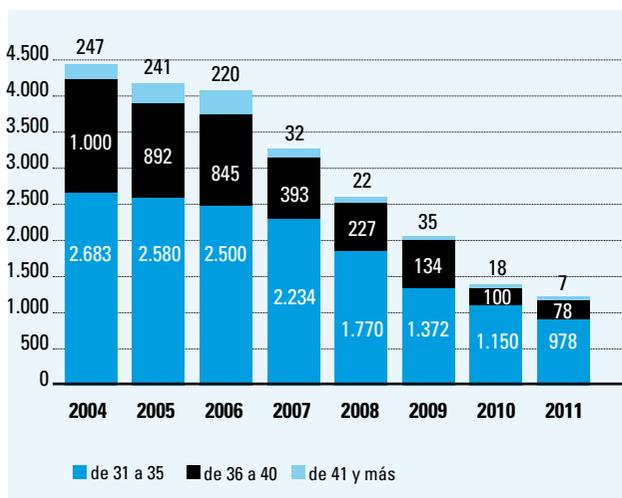
años atrás rondaba los 28 alumnos). Estos aspectos son destacables si se los analiza desde la perspectiva de las mejores condiciones escolares.

El *Monitor Educativo de Enseñanza Primaria* constata, además, que desde hace cinco años la reducción de la cantidad de alumnos por maestro ha ido acompañada por una destacable reducción de la cantidad de grupos numerosos. En el año 2004, de los aproximadamente 10.000 grupos de escuelas urbanas, unos 4.000 tenían más de 30 alumnos, y 1.300 de estos tenían más de 35. La creación de cargos en las escuelas que presentaban esta problemática y la “externalidad positiva” que supuso la menor matrícula debida a la disminución de los nacimientos influyeron decididamente en la reducción de estos grupos: en 2011 aquellos con más de 30 alumnos sobrepasaban apenas los 1.000, y los de más de 35, aunque aún existen, son prácticamente marginales (menos de 100).

Tan importante como lo anterior es la constatación de que la reducción del tamaño medio de los grupos se registra en mayor medida en las escuelas de contexto sociocultural más vulnerable, aquellas en las que es necesario realizar los mayores esfuerzos para equipar las diferencias de origen. En el año 2011 las escuelas ubicadas en el quintil 1 del nivel sociocultural (escuelas más vulnerables) presentaban un promedio de 23 alumnos, 5 menos que a mediados de

GRÁFICO III.11

Cantidad de grupos con más de 30 alumnos en escuelas públicas en Uruguay, 2004-2011. En valores absolutos



Fuente: ANEP, *Monitor Educativo de Enseñanza Primaria*.

la década del 2000. De esta forma prácticamente se ha eliminado un factor que podía significar un escollo para el desarrollo del aprendizaje y por ende para la trayectoria educativa de los alumnos.

Uno de los principales problemas para el trayecto educativo de los niños y adolescentes es el fracaso escolar. Un rasgo característico del sistema educativo primario público es el alto porcentaje de repetición, que, aunque en los últimos años ha bajado, continúa siendo un elemento que compromete el normal desarrollo del proceso educativo. Los estudios destacan como un rasgo estructural la alta repetición, fuertemente concentrada en los primeros grados y en las escuelas ubicadas en los entornos sociales más desfavorables.⁴

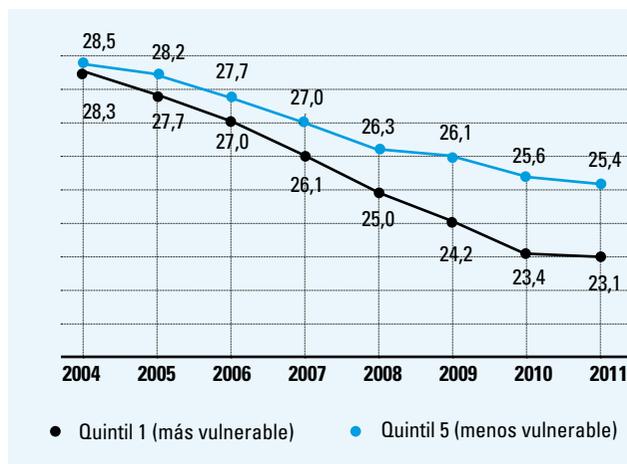
La tendencia descendente de los últimos años da cuenta de cambios sustantivos e inéditos. Como muestra el gráfico III.13, la repetición descendió marcadamente y se ubicó en 6,1% en 2011, el porcentaje más bajo desde que se tienen registros, luego de permanecer incambiada en el entorno del 10% en la década del noventa y parte del 2000.

La reducción se verifica desde el año 2003 y se acentuó en 2008. En términos absolutos la cantidad de

4 ANEP, *Monitor Educativo de Enseñanza Primaria*, años 2003 a 2011. Filgueira (2005), UNICEF (2009).

GRÁFICO III.12

Evolución del número de alumnos por maestro según contexto sociocultural de las escuelas públicas en Uruguay, 2004-2011. En número de alumnos



Fuente: ANEP, *Monitor Educativo de Enseñanza Primaria*.

repetidores pasó de 32.000 en 2002 a 17.000 en 2011. Estas cifras reflejan el impacto de los cambios del sistema educativo primario y desde el punto de vista de las trayectorias educativas implican una mejora para los alumnos. Este argumento se basa en la convicción de que la repetición es uno de los principales escollos para la trayectoria educativa de los niños, que repercute tanto inmediatamente como en sus expectativas y sus trayectos hacia enseñanza media.

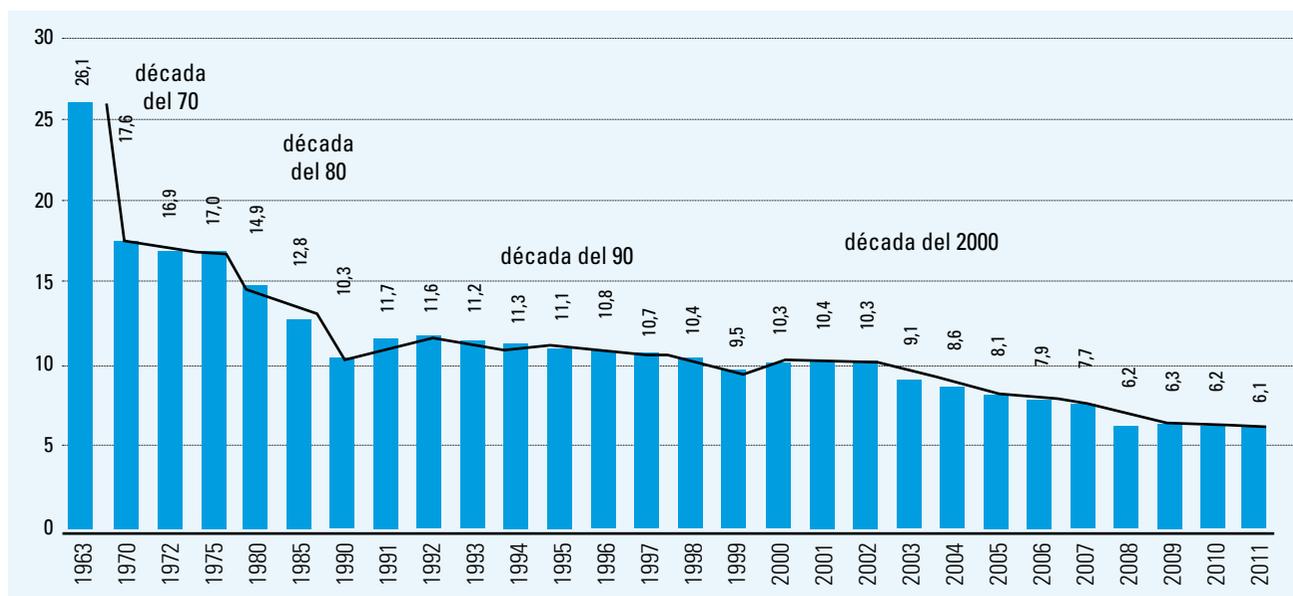
Parte importante de la reducción de la repetición en los últimos años se registra en las escuelas de los quintiles más vulnerables. Este efecto se hace más visible al comparar la diferencia de la repetición entre las escuelas del quintil 1 (las más vulnerables en términos socioculturales) con las del quintil 5 (las mejor posicionadas). El gráfico III.14 muestra las brechas de repetición entre las escuelas de contexto más distante. En la década del noventa, la diferencia entre ambas permaneció alta y estable (cerca de 11 veces mayor en el quintil 1), para comenzar a descender en el 2003, como fruto de la mejora entre los alumnos que presentan mayores desventajas socioculturales.

Actualmente la brecha ha disminuido prácticamente a la mitad. Aun así, la estratificación de la repetición por entorno socioeconómico continúa siendo un problema para el sistema: la repetición en las escuelas

GRÁFICO III.13

Repetición en escuelas públicas urbanas (1.º a 6.º grado)

Uruguay, años seleccionados de 1963 a 2011. En porcentaje



Fuente: CIDE (1966) y ANEP, *Monitor Educativo de Enseñanza Primaria*.

del quintil 1 es seis veces mayor que en las mejor posicionadas.

La reducción se asocia a múltiples acciones: por un lado, las iniciativas de política y los programas educativos para disminuir el fracaso escolar.⁵ En segundo lugar, muy relacionado con lo anterior, el impulso de iniciativas de seguimiento y alerta temprana, que ponen el foco en diseñar alternativas al uso de la repetición, partiendo de la base de que esta no es una buena forma para lograr que el niño aprenda.

Paralelamente se viene verificando la paulatina concentración de población de similares características socioeconómicas en el espacio geográfico. Este proceso, comúnmente denominado *segregación residencial*, es evidente en Montevideo y su área metropolitana (Katzman y Retamoso, 2007). Aunque la información no es suficiente para establecer que este proceso por sí solo explique los resultados educativos, la serie de repetición para Montevideo y el interior (gráfico III.15) podría estar brindando

algunos elementos en ese sentido, o al menos podría dar cuenta de que la concentración de población de alta vulnerabilidad en la capital ha potenciado algunas problemáticas.⁶

De hecho, al comienzo de la serie y hasta fines de la década del noventa ambas regiones presentaban valores muy similares, pero en los años 2000 comenzó a observarse un proceso de diferenciación. Actualmente la repetición es prácticamente el doble en Montevideo que en el interior. Los resultados educativos más preocupantes en la capital del país constituyen un factor relativamente nuevo en el análisis, dado que hasta hace poco tiempo la capital se consideraba el área geográfica con mejores desempeños. Sin embargo, en los últimos años el interior del país ha logrado superar algunos de los obstáculos que lo caracterizaban, tanto en educación primaria como en otros subsistemas. Es probable que los procesos de

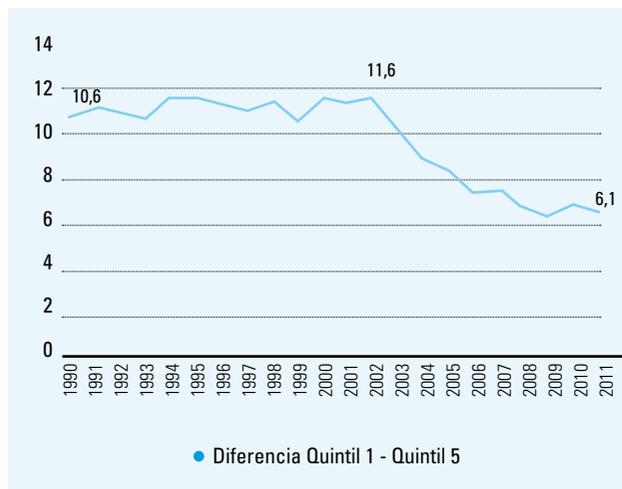
5 Como, por ejemplo, el programa Maestros Comunitarios, las escuelas de tiempo completo, el programa Aprender, la iniciativa de Maestro + Maestro y el Verano Educativo, entre otras.

6 Este hecho también se encuentra vinculado a la mayor segmentación educativa en Montevideo, donde la oferta privada es mayor que en el interior y por ende alberga una porción de estudiantes de mejor nivel socioeconómico, lo cual resta a la oferta pública parte del alumnado con estas características.

GRÁFICO III.14

Evolución de la brecha* de repetición de 1.º a 6.º grado en escuelas públicas urbanas según contexto sociocultural

Uruguay, 1990-2011



* La brecha se calcula como la diferencia de la repetición de las escuelas de contexto menos favorable (quintil 1) y las escuelas de contexto más favorable (quintil 5).

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de ANEP, *Monitor Educativo de Enseñanza Primaria*.

concentración espacial de las situaciones de mayor vulnerabilidad social, así como la mayor segmentación educativa en la capital, estén teniendo sus efectos sobre varias problemáticas.

5. La situación al egreso de enseñanza primaria

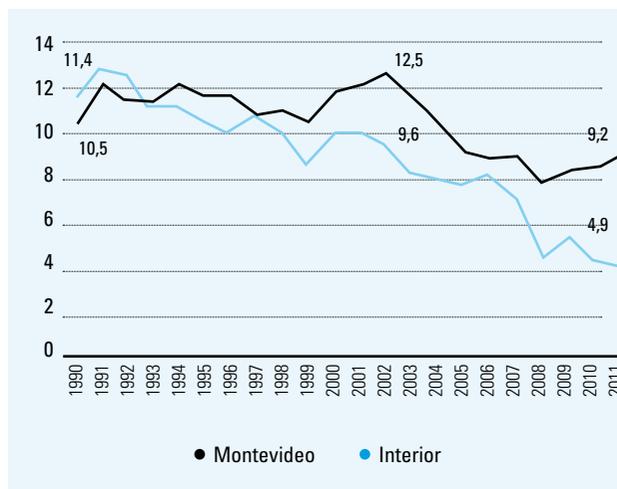
La situación en la que se encuentran los alumnos que están próximos a egresar del nivel primario constituye una buena forma de analizar cuáles son las principales fortalezas y vulnerabilidades de los niños que se insertarán en la enseñanza media. Las evaluaciones de aprendizajes que desde 1996 se realizan en forma trienal en 6.º grado de primaria describen, entre diversos aspectos, qué conocimientos han adquirido los estudiantes. El gráfico III.16 muestra el porcentaje de niños que se encuentran en cada nivel de desempeño y de esta forma representa los conocimientos específicos y las competencias alcanzadas por los alumnos próximos a ingresar al nivel medio.

En matemática prácticamente un 20% (17,9%) de los alumnos se ubica por debajo del nivel I, lo que implica que estos niños no resuelven las tareas más

GRÁFICO III.15

Evolución de la repetición de 1.º a 6.º grado en escuelas públicas por región

Uruguay, 1990-2011. En porcentaje

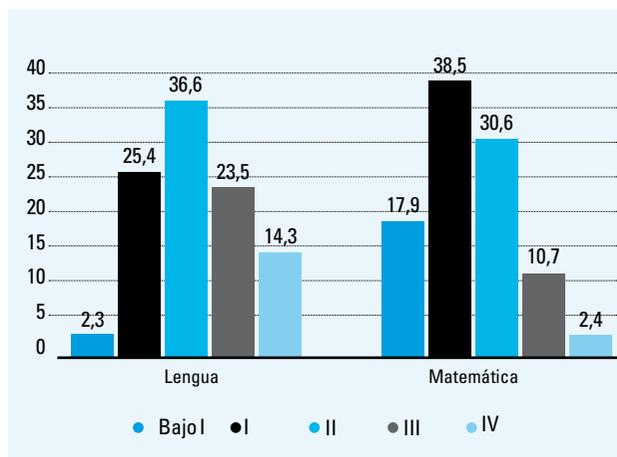


Fuente: ANEP, *Monitor Educativo de Enseñanza Primaria*.

GRÁFICO III.16

Estudiantes de 6.º año en cada nivel de desempeño en las pruebas de Lengua y Matemática (subsistemas público y privado)

Uruguay, 2009. En porcentaje



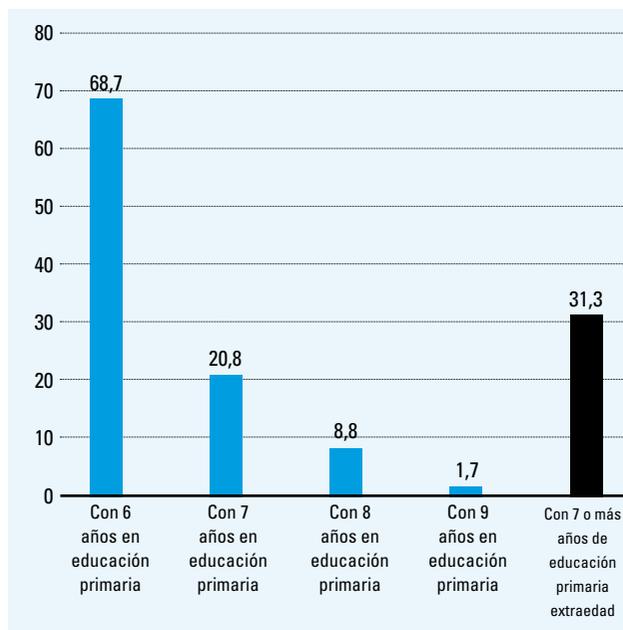
Fuente: ANEP, 2010.

fáciles de la prueba. En otras palabras, mediante esta medición no es posible describir qué son capaces de hacer, qué conocimientos han incorporado ni qué procedimientos de resolución pueden desarrollar (ANEP,

GRÁFICO III.17

Alumnos egresados de escuelas primarias públicas por cantidad de años de escolaridad

Uruguay, 2010. En porcentaje



Fuente: Departamento de Investigación y Estadística Educativa de la ANEP, a partir de datos del CEIP.

2010: 41). En la evaluación de lengua, los alumnos que se encuentran por debajo del nivel I son el 2,3% y en el nivel I hay un 25,4%. En este nivel las tareas que realizan los escolares implican el abordaje del texto en un nivel superficial, sin resolver ninguna “reflexión sobre lengua” (ANEP, 2010: 59). La diferencia con el nivel siguiente es que, por ejemplo, estos alumnos ni siquiera pueden “comprender textos explicativos que implican la lectura de una gran cantidad de información organizada en párrafos y que requiere una lectura lineal” (ANEP, 2010: 59).

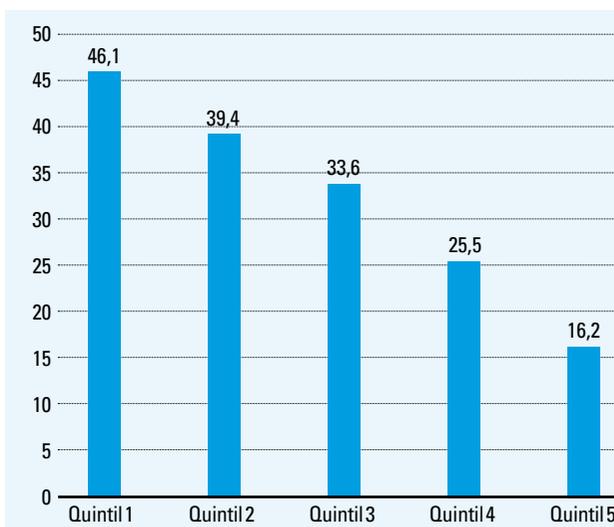
La información analizada sobre el aprendizaje de los niños al egreso de educación primaria permite detectar que una cantidad considerable presenta restricciones en la adquisición de conocimientos y no domina las herramientas básicas necesarias para la sociedad actual.

Las situaciones de fracaso escolar e insuficiencia de conocimientos adquiridos que presenta un conjunto importante de niños y adolescentes en el sistema primario constituyen un problema para sus trayectorias educativas. Estas se dan en el marco de una

GRÁFICO III.18

Alumnos egresados de escuelas primarias públicas con 7 o más años de escolaridad (extraedad) según contexto sociocultural

Uruguay, 2010. En porcentaje



Fuente: Departamento de Investigación y Estadística Educativa de la ANEP, a partir de datos del CEIP.

institución escolar que se considera “fuerte”, particularmente si se la compara con los niveles educativos siguientes. En definitiva, para buena parte de los niños y adolescentes los aprendizajes adquiridos son insuficientes y el pasaje entre ciclos es un punto importante de riesgo para su trayecto y sus expectativas de seguir estudiando.

Adicionalmente, al egresar de primaria 1 de cada 3 niños (31,3%) presenta al menos un año de extraedad debido a la repetición, y 1 de cada 10 egresa con dos o más años de repetición. Esta situación plantea de por sí un alerta en este tránsito, por cuanto estos niños han presentado experiencias de fracaso escolar que muy probablemente repercutirán en sus trayectos por la enseñanza media.⁷

Esta situación es aún más preocupante cuando se realiza la apertura del indicador por niveles de

7 La iniciativa reciente del plan para el Mejoramiento del Tránsito entre Ciclos Educativos es una experiencia que va en el sentido de concentrar y focalizar las acciones en aquellos entornos geográficos (escuelas, liceos y escuelas técnicas) que presentan mayores chances de albergar una población con mayor fracaso escolar. Las evaluaciones primarias de esta política son auspiciosas en cuanto al mejoramiento de la inscripción en enseñanza media.

contexto sociocultural de las escuelas. En aquellas de características más vulnerables (quintil 1) las experiencias de repetición alcanzan prácticamente a la mitad de los alumnos. Este hecho plantea una situación de partida para el ciclo medio muy preocupante, dado que constituye un riesgo latente al ingreso en un sistema educativo radicalmente diferenciado.

6. Trayectorias educativas en la educación media

Los escasos avances en el egreso de la enseñanza media permiten indirectamente evaluar el desempeño global de todo el proceso educativo. En cierta medida ilustran sobre el resultado final de los alumnos en todo este trayecto.

El fortalecimiento de la enseñanza media y la superación de sus problemas sistémicos y estructurales son los desafíos más importantes que enfrenta el país en materia educativa. Esto tiene múltiples aspectos:

- el acceso de los adolescentes, al no haberse alcanzado aún la asistencia universal en los niveles de enseñanza media básica y superior;
- los logros educativos, ya que las tasas de completitud o egreso son muy bajas;
- la equidad educativa, dado que las principales diferencias en el acceso, los resultados y logros de aprendizajes se asocian con las características socioculturales del alumnado y los centros.

Como surge de las secciones anteriores, muchas de estas debilidades no pueden atribuirse exclusivamente a la enseñanza media. Es indudable la incidencia negativa que tiene sobre el desarrollo en este ciclo educativo el hecho de que el 30% de los alumnos ingrese con al menos un año de extraedad, o la alta proporción de alumnos que egresan de primaria sin dominar las herramientas básicas en lengua y matemática.

La problemática e incluso la denominada *crisis de la enseñanza media* no son exclusivas de Uruguay. En América Latina y en el mundo entero es en este nivel donde se manifiesta con mayor fuerza el dilema de la educación. En parte porque es en la adolescencia cuando comienza a manifestarse en forma marcada la diversidad en los trayectos y rutas de emancipación. También porque en el mundo son muchos los sistemas educativos que no han logrado ser lo suficientemente atractivos para los adolescentes y presentan problemas en su arquitectura académica y en su significado de multiplicación de saberes y conocimientos para la sociedad moderna.

Sin embargo, así como se establece que los dilemas son comunes a los países de América Latina, también es cierto que Uruguay, en función de su grado de desarrollo y su punto de partida —por ejemplo, a principios de los noventa—, exhibe resultados menos satisfactorios que el resto. Según un estudio de CEPAL (2008: 139), en 1990 el 32% de los jóvenes uruguayos de 20 a 24 años de edad había logrado culminar la educación media superior, lo que ubicaba al país en los primeros puestos de la región, solamente detrás de Chile y Argentina en América del Sur. Sin embargo, en el año 2006 este indicador de resultado de la educación media (y del conjunto del sistema educativo) apenas había crecido a 39%, mientras varios países de la región lo habían incrementado en forma considerable: por ejemplo, en Chile pasó de 51% a 80%; en Argentina, de 50% a 69%, y Brasil logró incrementar su tasa de 21% a 51%. En consecuencia, entre 1990 y 2006 Uruguay descendió del cuarto al décimo puesto dentro de la región.

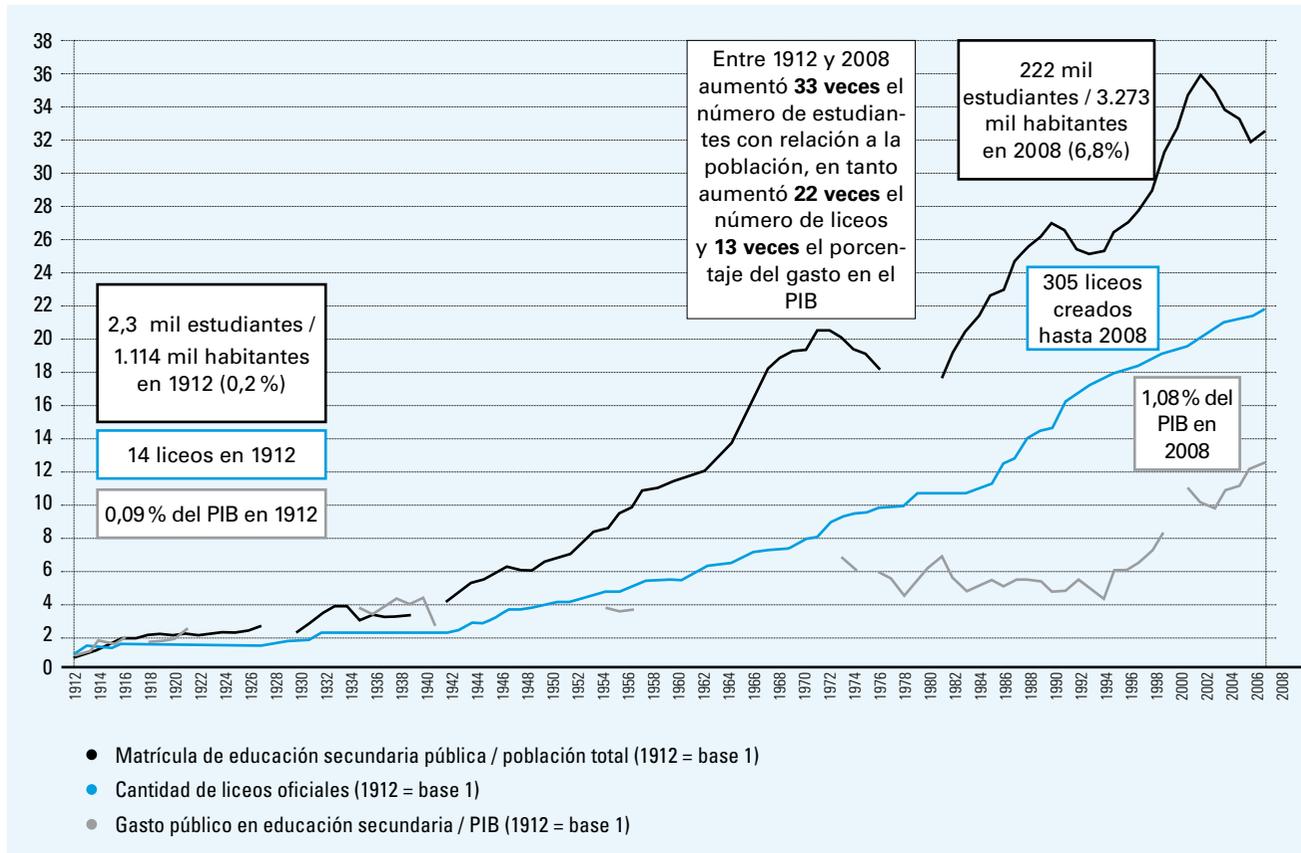
A diferencia de primaria, la enseñanza media sufre aún hoy las consecuencias de la masificación acelerada en décadas anteriores. Comúnmente esta masificación, en el marco de instituciones débiles, agudiza algunos problemas, que son los que han generado el conjunto de déficits que hoy presenta la enseñanza media uruguaya (Filgueira et al., 2005; UNICEF, 2010). En el documento de UNICEF (2010: 22) se establece:

[...] el progreso modesto y lento que ha experimentado Uruguay con relación a los niveles de finalización de la educación media no se remonta solo a las últimas décadas; por el contrario, se verifica desde fines de los años cincuenta del siglo pasado. Este hallazgo debería contribuir a situar el debate sobre las causas del fenómeno en sus justos términos, evitando las explicaciones unidimensionales y simplificadoras tanto como la atribución de responsabilidades a unos pocos actores. La evidencia deja en claro que se trata de un problema de larga data, de un fenómeno casi estructural que ha trascendido coyunturas particulares y agendas de política educativa diferentes. Sin pretender caer en otra posición que podría resultar también simplista, y aun en cierta medida inmovilizadora —“la responsabilidad es de todos”—, parece claro que son varios los factores que han impedido al país mejorar generación tras generación la formación de sus ciudadanos.

GRÁFICO III.19

Matrícula de educación secundaria pública como porcentaje de la población total del país, cantidad de liceos oficiales y gasto público en educación secundaria como porcentaje del PIB

Uruguay, 1912-2008



Fuente: Elaboración propia a partir de: a) información sobre matrícula y número de liceos aportada por el CES (2008), *Historia de la educación secundaria 1935-2008*, publicada por el CES, Montevideo; b) información sobre población extraída del INE; c) información sobre gasto público aportada por la Unidad Multidisciplinaria de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

Esta evidencia se muestra en el gráfico III.19, que resume el comportamiento de tres variables principales sobre el desarrollo de la enseñanza secundaria:

- el porcentaje que representa la matrícula de educación secundaria pública en la población total del país,
- el número de liceos públicos y
- el gasto público en dicho subsistema medido como porcentaje del PIB.

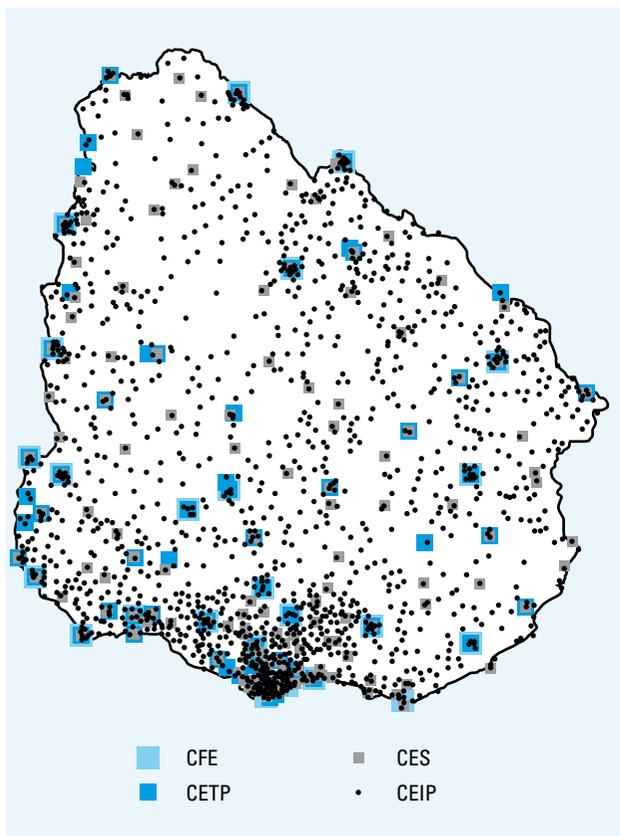
Al examinar los casi cien años que van de 1912 a 2008, es posible extraer la siguiente conclusión: mientras el peso poblacional de la matrícula pública de educación secundaria se multiplicó por 33 (de 0,2% a 6,8%), el número de liceos oficiales lo hizo por 22 y

la inversión estatal destinada al subsistema, medida como porcentaje del PIB, por 11 (de 0,09% a 1,08%). En otras palabras, el diagnóstico actual de la enseñanza media debe hacerse en el marco de la comprensión de que existen problemáticas acumuladas desde hace varias décadas. Lo preocupante es que estos diagnósticos llevan también varias décadas, pese a lo cual los progresos en este nivel han sido modestos, particularmente en equidad educativa y en completitud del nivel.

En la actualidad la diferenciación entre la oferta de educación primaria y educación media es un rasgo que caracteriza al sistema educativo uruguayo. La educación primaria presenta unos 2.100

MAPA III.1

Centros de enseñanza de ANEP según tipos



Fuente: Departamento de Investigación y Estadística Educativa de ANEP, 2012.

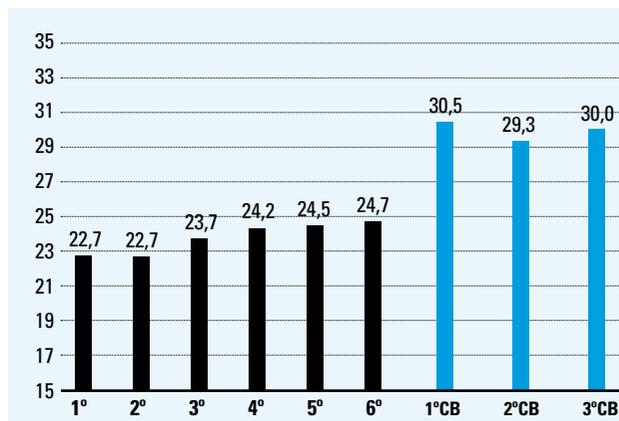
establecimientos, que contrastan frente a los aproximadamente 280 liceos y 130 escuelas técnicas. Tal como se observa en el mapa III.1, las diferencias en la oferta de niveles es muy importante. Por otro lado, el tamaño promedio de los establecimientos del nivel primario y medio es, en consecuencia, también disímil. De instituciones relativamente pequeñas donde un maestro es el encargado del grupo, se pasa en tan solo unos meses a otro sistema con unos 13 profesores de asignatura en instituciones de mayor escala. Este factor trasciende el aspecto edilicio y se instala en la arquitectura académica de la enseñanza media, que significa un cambio fuerte para la vida de los estudiantes y probablemente repercute sobre la continuidad educativa.

El fenómeno de la diferenciación entre educación primaria y media también se observa en el tamaño promedio de los grupos. De aulas que en 6.º año de

GRÁFICO III.20

Número promedio de alumnos por grupo en educación primaria y secundaria básica pública según grados

Uruguay, 2011. En número de alumnos



Fuente: ANEP, Observatorio de la Educación.

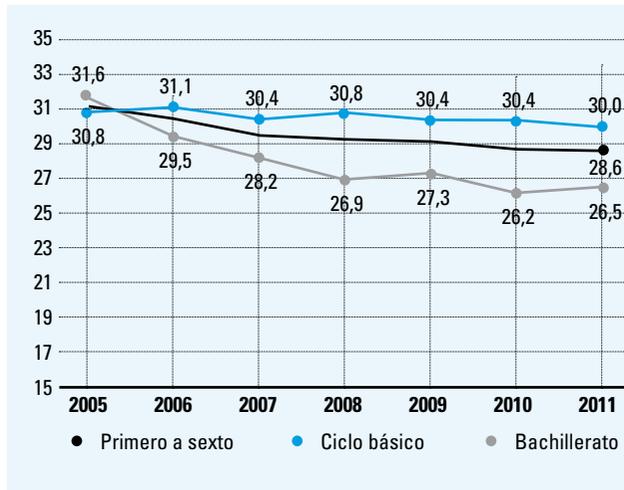
primaria tienen promedialmente 25 alumnos se pasa a grupos en secundaria de 30,5 alumnos en promedio. Así la despersonalización que en cierta forma ocurre al insertarse en instituciones más grandes y con varios referentes académicos se acrecienta al compartir grupos más numerosos.

El tamaño medio de los grupos del ciclo básico no ha variado mucho en los últimos años y es sensiblemente mayor que el registrado en el segundo ciclo. Esta diferenciación es producto de la reducción de la cantidad de alumnos por grupo del bachillerato —en seis años se redujo en unos 5 alumnos en promedio—. Es importante destacar que la disminución de las cohortes, producto del menor número de nacimientos a partir de fines de la década del noventa, aún no ha impactado en educación media, situación que en educación inicial y primaria comenzó a registrarse desde mediados de los 2000.

Asimismo, en un contexto en el cual la educación básica y la superior aún no se encuentran universalizadas, el principal factor para la evolución de la matrícula (que incide en el tamaño de los grupos) es la expansión del nivel. Esto no implica desconocer que, de acuerdo a las proyecciones demográficas, a partir del 2015 comenzarán a incorporarse a enseñanza media cohortes cada vez más pequeñas.

GRÁFICO III.21

Evolución del número promedio de alumnos por grupo en educación secundaria pública por ciclo en Uruguay, 2005-2011. En número de alumnos



Fuente: ANEP, Observatorio de la Educación.

Tal como se ha descrito en otros niveles educativos, la situación por grandes regiones del país muestra una situación de desventaja para la capital. En esta se registran los grupos más numerosos, que en promedio tienen prácticamente dos alumnos más que en el interior.

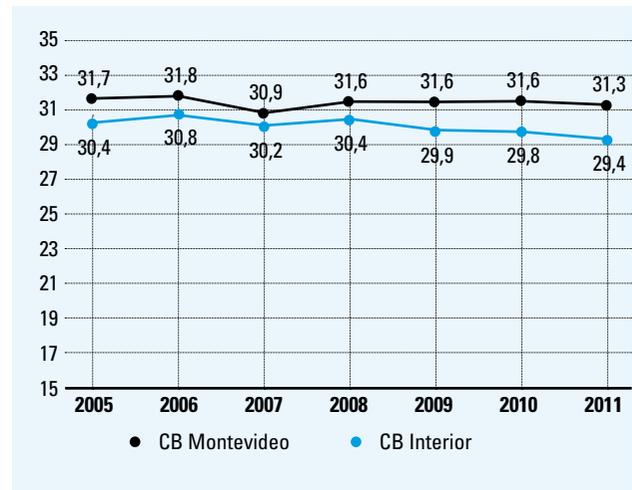
Los aspectos anteriores aluden básicamente a la diferenciación de la oferta educativa entre enseñanza primaria y media (en este caso específicamente secundaria). Pero hay elementos que en el tránsito entre ambos niveles son extremadamente disímiles y no pueden explicarse solo por estos factores de diferenciación de la oferta.

Un primer aspecto que enciende una luz de alarma son los niveles de repetición en enseñanza secundaria, tal como se observa en el gráfico III.23. ¿Cuál es el motivo por el que los mismos alumnos que egresan de 6.º año de educación primaria en escuelas públicas, con tasas de repetición menores del 2% (1,6% en 2011), al ingresar al 1.º año del ciclo básico de secundaria estén expuestos a tasas de repetición de aproximadamente 30% (31,5% en 2011)?

Reconociendo que algunos de los problemas del nivel se deben a determinadas debilidades acumuladas y a la diversidad entre ambas ofertas, parece claro que, cuando los adolescentes transitan por enseñanza

GRÁFICO III.22

Evolución del número promedio de alumnos por grupo en el ciclo básico de secundaria pública por región en Uruguay, 2005-2011. En número de alumnos



Fuente: ANEP, Observatorio de la Educación.

media, determinadas situaciones negativas tienden a reproducirse y, lo que es peor, a amplificarse. Y esta problemática es claramente atribuible a las debilidades del nivel, que no logra como tal que sus alumnos aprendan, eviten el fracaso escolar, transiten por los grados y finalmente egresen.

Asimismo, a diferencia de la educación primaria, que ha conseguido disminuir claramente los niveles de repetición en los últimos 10 años, en secundaria se registra el fenómeno contrario. En todos los grados del ciclo básico se observa un significativo incremento de los niveles de reprobación de cursos. Por su magnitud se destacan 1.º y 3.º, en los que entre 2002 y 2011 la reprobación aumentó unos 10 puntos porcentuales. Aun así, entre los grados del ciclo básico la repetición es alta y bastante uniforme.

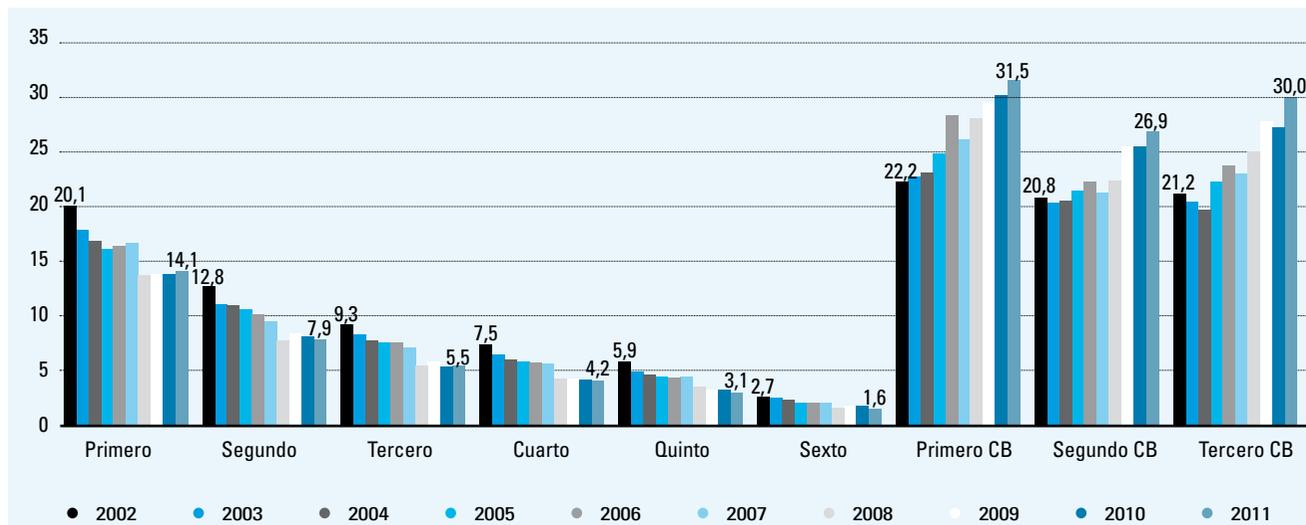
La tendencia reciente en los niveles de fracaso escolar en educación media ha significado un incremento del ratio entre la repetición en 6.º año de primaria y 1.º año de liceo. A comienzos de la década del 2000 la repetición era 8 veces mayor entre ambos grados. Pasados diez años, esta relación ha alcanzado su registro más alto y es 20 veces mayor.

Parte importante del aumento del fracaso escolar se debe a lo ocurrido en la capital del país. En Montevideo repite el 40% del alumnado, lo cual desde

GRÁFICO III.23

Repetición en educación primaria pública y ciclo básico de secundaria pública por grado

Uruguay, 2002-2011. En porcentaje

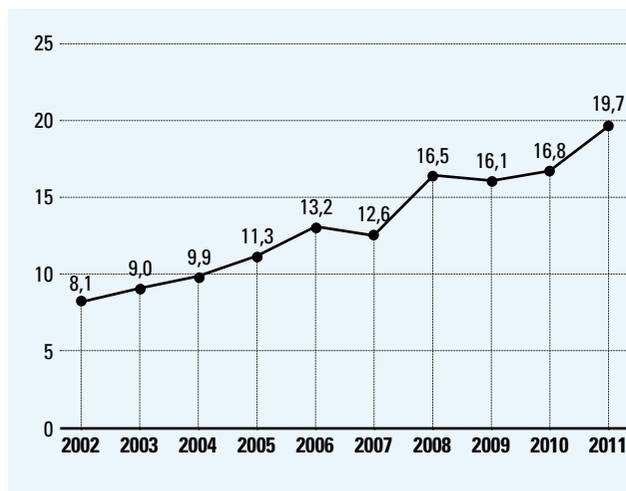


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de ANEP, *Observatorio de la Educación*.

GRÁFICO III.24

Ratio* entre el porcentaje de repetición en primer grado del ciclo básico de secundaria pública y el sexto grado de primaria pública

Uruguay, 2002-2011



* El ratio se calcula como el cociente entre la repetición de primer grado de CB y la repetición de sexto grado de primaria.

Fuente: Elaboración propia a partir de información de ANEP, *Observatorio de la Educación*.

GRÁFICO III.25

Repetición de primero a cuarto año de secundaria pública por región

Uruguay, 2002-2011. En porcentaje

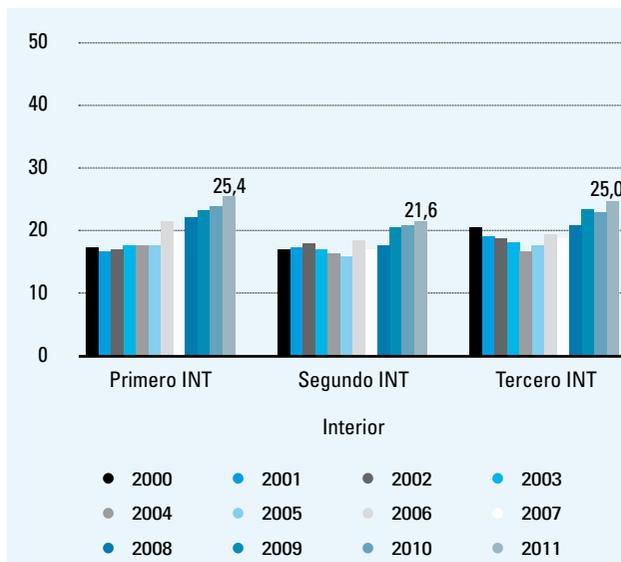
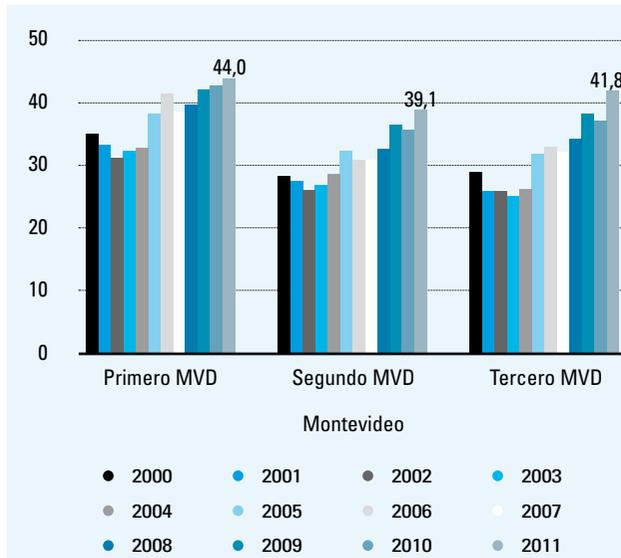


Fuente: ANEP, *Observatorio de la Educación*.

GRÁFICO III.26 Y III.27

Repetición en el ciclo básico de secundaria pública por grado y región

Montevideo e interior, 2000-2011
En porcentaje



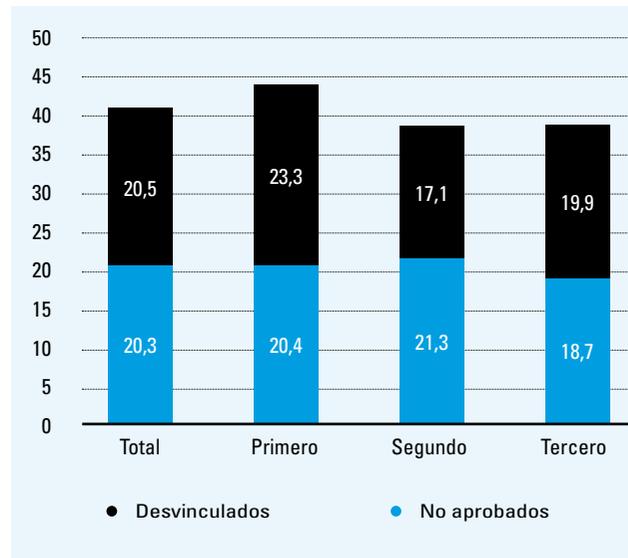
Fuente: ANEP, *Observatorio de la Educación*.

cualquier perspectiva constituye una noticia absolutamente negativa. Que en la capital prácticamente 1 de cada 2 alumnos repita el grado debe llamar la atención, porque resulta obvio que el problema no puede atribuirse exclusivamente al mal desempeño de los estudiantes. La *performance* de todo el

GRÁFICO III.28

Alumnos que no promovieron el curso (no aprobaron o se desvincularon) en educación media básica de CETP, por grado

Uruguay, 2010



Fuente: MEC, *Anuario Estadístico de Educación 2010*, p. 77.

sistema educativo se encuentra interpelada por este indicador.

En la enseñanza técnica los niveles de repetición, aunque inferiores a los de enseñanza secundaria, son igualmente altos (20%). En este subsistema la repetición es uniforme por grado escolar. Lo que sí presenta algunas diferencias por grado es la desvinculación (medida a partir de la no inscripción al año siguiente en cursos de UTU). En el primer grado del ciclo básico abarca aproximadamente a 1 de cada 4 alumnos. Es importante señalar que la desvinculación es respecto a la propia enseñanza técnica; por tanto, algunos de estos alumnos que se desvincularon pueden eventualmente haberse inscrito en otra oferta (como enseñanza secundaria). Sin embargo, independientemente de estas consideraciones, el fenómeno del fracaso escolar en la UTU, sea por niveles de repetición o por niveles de retención, es alto y ronda el 40%.

Las tendencias relatadas sobre la repetición son una preocupación de este *Observatorio*. Aunque podría alegarse que la masificación de la enseñanza secundaria tiene que ver con este incremento, por cuanto se ha incorporado población con mayor

vulnerabilidad educativa, existen dos argumentos que al menos relativizan esa explicación: no es en este período que se han registrado los mayores incrementos de cobertura y, más importante aún, no es apropiado asumir que la expansión de un nivel tenga que ir asociada a mayores porcentajes de reprobación. Si bien este riesgo es real, el sistema educativo debe responder con alternativas educativas al fracaso escolar. Además, en ningún caso la incorporación de la población más vulnerable puede explicar, como ocurre en el caso de Montevideo, que uno de cada dos alumnos de 1.º año repita el curso. En particular, porque esa misma población fue capaz de egresar de la educación primaria meses antes de ingresar en enseñanza media.

El problema es que la repetición como herramienta para el aprendizaje se convierte, en la gran mayoría de los casos, en un riesgo tanto inmediato como futuro para la infancia. La repetición resulta ineficaz desde el punto de vista pedagógico, social y administrativo-financiero. El mecanismo parte de la premisa equivocada de que el estudiante que no aprendió lo suficiente aprenderá si vuelve a recorrer el mismo camino que lo hizo fracasar, y que la adquisición del conocimiento tiene para *todos los adolescentes* una dimensión lineal y rutas fijas (Peri, 2008).

De esta forma, el fracaso escolar se deposita en el propio alumno y no en el sistema; parecería entenderse que la repetición es beneficiosa para el estudiante, al mismo tiempo que se habla de beneficios para la excelencia académica (Huidobro, 2000). En otras palabras, como sostiene Martínez Rizo (2009: 23), “la idea de que la reprobación es necesaria para que la calidad educativa no decaiga no resiste la prueba de la investigación ni la experiencia”. Existe abundante evidencia de que los países con mejores resultados en aprendizajes no tienen por qué presentar altas tasas de repetición y, a la inversa, que el fracaso escolar dado por experiencias de repetición tiene consecuencias negativas tanto inmediatas como futuras para el desarrollo educativo (Martínez Rizo, 2009).

Desde el punto de vista social, la repetición es perjudicial porque retroalimenta el círculo vicioso que deposita el fracaso escolar en los adolescentes y por tanto implica consecuencias negativas sobre sus expectativas, al tiempo que los separa su grupo de pares. Incluso llega a estigmatizar al alumno al impedirle sentirse capaz de sortear los umbrales definidos, lo que siembra en la familia la idea de que su hijo tiene

un *techo* para el aprendizaje. Los impactos sobre la trayectoria social y educativa son también aspectos negativos que conlleva este fracaso.

No cabe duda de que la situación en este aspecto es de emergencia. Es cierto que en los últimos años han sido muchas las iniciativas para modificar algunos formatos educativos, pero todas parecen no encarar el problema principal, que es sistémico. Es de destacar que las políticas y programas diseñados en los últimos años parten de este diagnóstico e incorporan nuevas figuras centradas en los alumnos y en la promoción de aprendizajes.

Las políticas de mejora e inclusión educativa y el impulso de iniciativas de seguimiento y alerta temprana del fracaso escolar ponen el foco en diseñar alternativas para los alumnos. Entre estos se pueden destacar el Plan de Tránsito entre ciclos educativos, el programa ProMejora, Liceos Abiertos, +Centros, Proyecto Interfase, el Programa de Aulas Comunitarias, el Programa de Impulso a la Universalización del Ciclo Básico (PIU), Formación Profesional Básica, etc. Más allá de los objetivos y arquitectura diferente que ellos presentan, estas políticas incorporan miradas, actores y referentes que ayudan al alumno a superar los fracasos académicos y lo hacen innovando y cambiando en parte la estructura tradicional del modelo de enseñanza media. La pregunta que cabe es si con estos cambios, que en muchos aspectos se dan *en la periferia* del sistema, es suficiente para superar la problemática señalada. Los datos de los últimos años permiten establecer que, a pesar de estos esfuerzos, los cambios en el nivel no han sido relevantes.

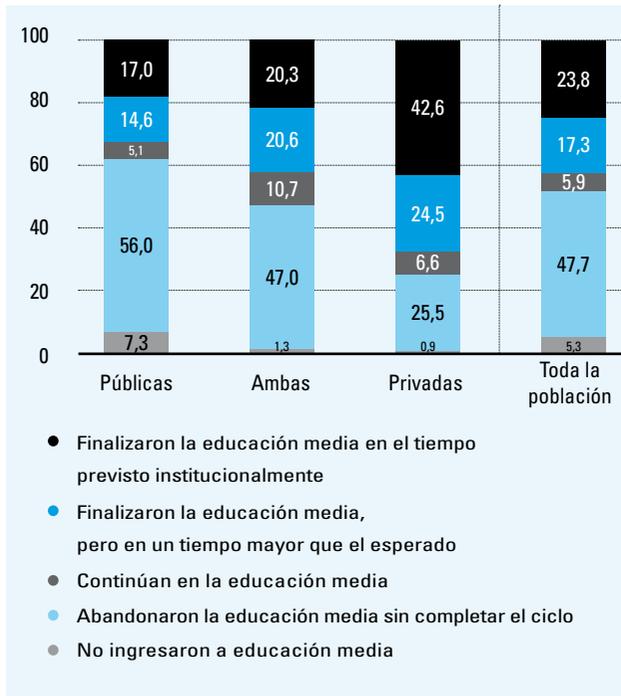
Por otra parte, la problemática del fracaso escolar se concentra especialmente en la población más vulnerable del país, situación que se hace evidente en el sector público, por ser el que aglutina la mayor cantidad de alumnos con estas características. Pero es importante destacar que dista mucho de ser una situación exclusiva de esta población o de este subsector educativo. Por el contrario, también se registra con mucha frecuencia en la oferta privada.

El gráfico III.29 analiza la situación del egreso del ciclo entre los jóvenes de 20 a 29 años de Montevideo y muestra que el problema del fracaso escolar es mayor entre aquellas personas que asistieron a establecimientos públicos. Según estas estimaciones, un 7,3% no ingresó a enseñanza media y más de la mitad (56%) abandonó sus estudios sin siquiera completar el ciclo. La situación de aquellos alumnos que

GRÁFICO III.29

Jóvenes de entre 20 y 29 años
según área de residencia por tipo
de trayectoria educativa, según tipo
de administración de los establecimientos
educativos a los que asistieron

Montevideo, 2008. En porcentaje



Fuente: Filardo et.al (2011), a partir de la Encuesta de Adolescencia y Juventud (ENAJ) del Ministerio de Desarrollo Social.

asistieron al sector privado es más favorable. Entre la población de 20 a 29 años, los jóvenes que egresaron en tiempo y forma son el 42,6% y aquellos que lo hicieron con algún año de extraedad son el 24,5%.

Sin embargo, considerando que el sector privado atiende aproximadamente al 15-18% del total de los estudiantes y que estos se encuentran posicionados en familias de altos ingresos, no deja de sorprender que 1 de cada 4 jóvenes que asistieron exclusivamente al sistema privado no logren egresar del ciclo educativo. El gráfico III.29 da cuenta de que el problema del fracaso escolar, aunque está más presente en el sector público y en la población más vulnerable, atraviesa todos los sectores sociales y es un problema generalizado de la oferta educativa actual.

Adicionalmente, conviene resaltar la evidencia sobre aprendizajes haciendo foco en las diferencias entre

el sector público y el privado. El gráfico III.30 muestra los resultados de las pruebas PISA en lectura comparando los intervalos de confianza de los puntajes para cada sector educativo, pero controlados por niveles de contexto sociocultural. La descripción no busca concentrarse en el hecho conocido —aunque por ello no menos preocupante— de que el origen sociocultural del alumno es el principal predictor de los resultados en los aprendizajes. Lo novedoso de este gráfico, que ha sido documentado en las diferentes evaluaciones de aprendizajes del país, tanto en educación primaria como media, es que en entornos socioculturales comparables —en este caso, básicamente favorable— no hay diferencias estadísticamente significativas entre los liceos públicos y los privados. Donde sí existen diferencias es entre liceos y escuelas técnicas.

En otras palabras, no parece ser el tipo de oferta educativa (pública o privada) lo que explica las diferencias de aprendizajes, sino el origen sociocultural de los alumnos y sus familias. En el centro de la discusión se encuentra que el sistema educativo no es capaz de equiparar los logros de aprendizajes entre los alumnos de diferente condición socioeconómica, que es uno de los objetivos principales de la educación.

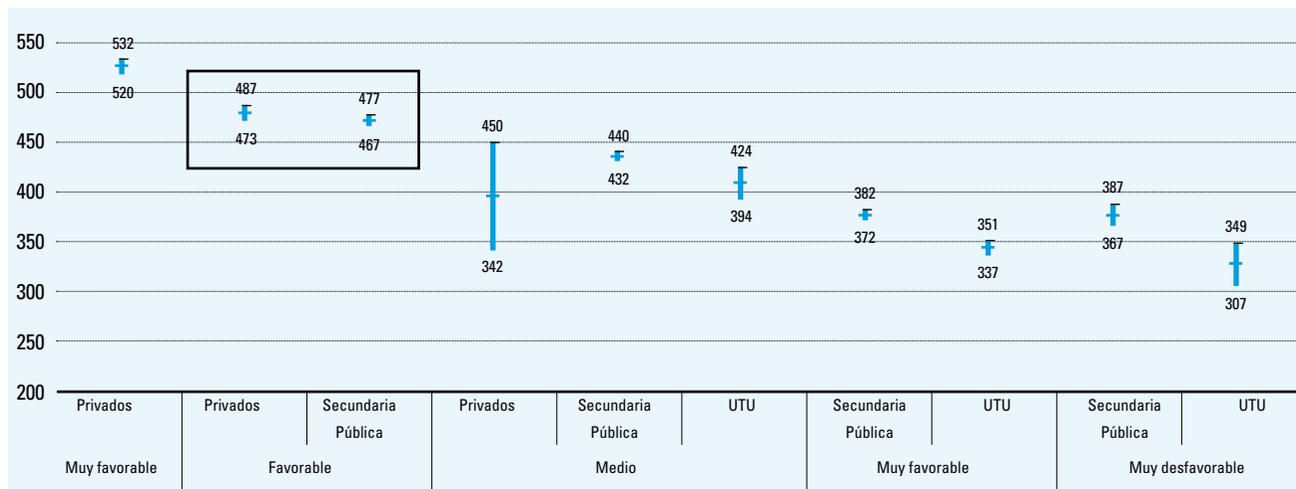
Las situaciones analizadas hasta este punto se han centrado particularmente en algunas debilidades de la enseñanza media. Esto no impide reconocer que ha habido diversos avances en lo que respecta a cobertura del nivel, así como una mejora del egreso en el año 2011.

El porcentaje de asistentes a un centro educativo en las edades correspondientes a enseñanza media se ha incrementado en los últimos años, particularmente a partir del 2000. Entre los adolescentes de 14 a 17 años las mediciones realizadas por la Encuesta de Hogares del INE dan cuenta de que el sistema educativo ha logrado incorporar a un mayor número de alumnos. Así, al comparar con inicios de la década del 2000, en estas edades se registran incrementos de entre 4 y 7 puntos porcentuales (gráfico III.31).

El correlato del aumento del porcentaje de asistentes ha sido el notorio incremento de la tasa bruta de escolarización del ciclo básico, la que en 2011 alcanzó su registro máximo, sobrepasando el 110% (gráfico III.32). Esto implica mayor número de asistentes y una mayor cobertura del ciclo básico, al tiempo que da cuenta de los importantes niveles de extraedad en el subsistema. Esta es la mayor tasa de cobertura del ciclo desde que se llevan registros estadísticos.

GRÁFICO III.30

Puntaje en la prueba de Lectura de PISA 2009 según entorno sociocultural del centro y sector institucional ^{a b}
Uruguay, 2009



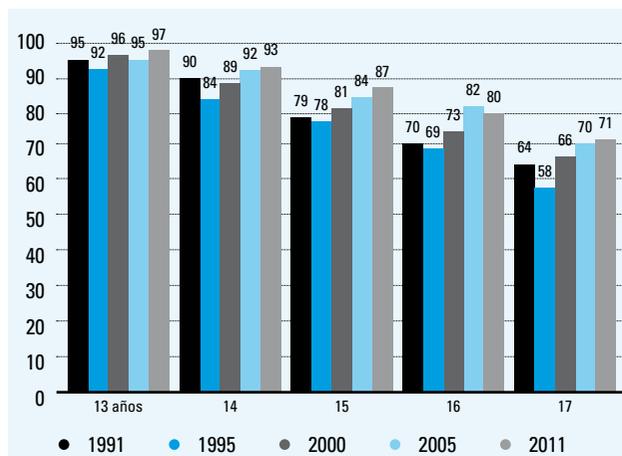
^a Las barras representan intervalos de confianza al 95%.

^b El número de alumnos en liceos privados en el entorno Medio es de n = 17.

Fuente: DICE-CODICEN a partir de datos de ANEP, *Evaluación nacional de PISA 2009*.

GRÁFICO III.31

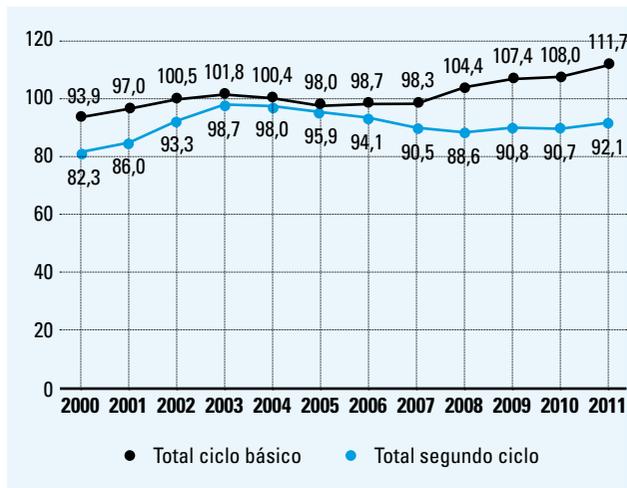
Asistencia a la educación entre los 13 y los 17 años
Uruguay, país urbano, años seleccionados de 1991 a 2011.
En porcentaje



Fuente: ANEP, *Observatorio de la Educación*, a partir de procesamientos de la ECH del INE.

GRÁFICO III.32

Tasa bruta de escolarización en el ciclo básico y en el segundo ciclo de enseñanza media
Uruguay, 2000-2011

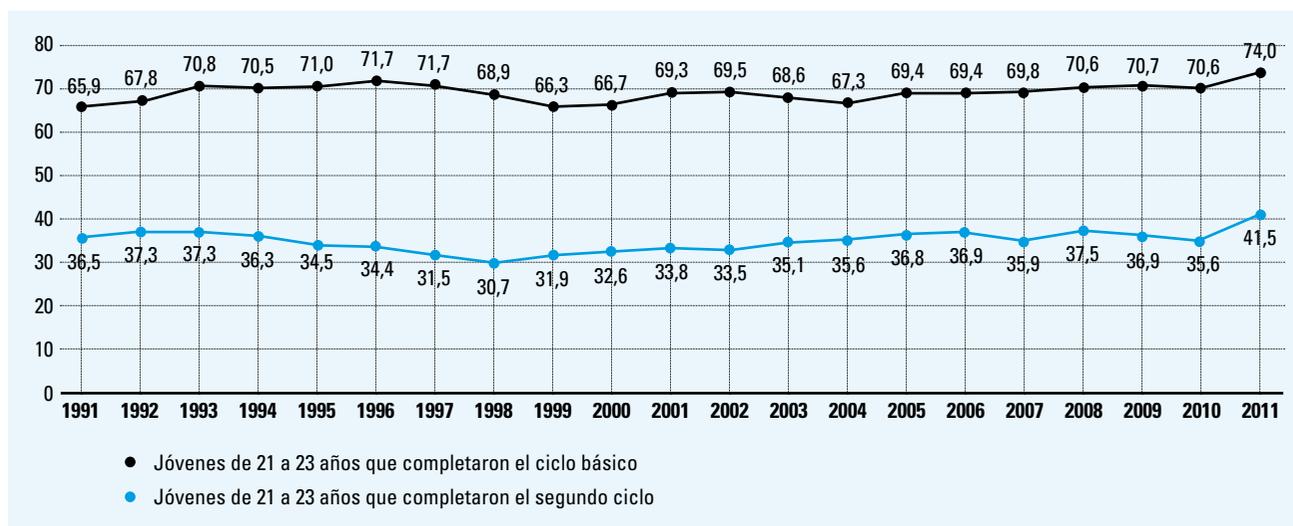


Fuente: ANEP, *Observatorio de la Educación*, a partir de la matrícula y de proyecciones de población del INE.

GRÁFICO III.33

Culminación del ciclo básico y del segundo ciclo de enseñanza media para grupos de edad seleccionados

Uruguay, país urbano, 1991-2011. En porcentaje



Fuente: ANEP, *Observatorio de la Educación*, a partir de procesamientos de la ECH del INE.

En el segundo ciclo la tendencia fue diferente. Luego de que en el año 2003 se verificara la mayor tasa bruta (98,7%), en los años siguientes hubo una pérdida de cobertura que se cortó en el 2009, cuando inició una leve recuperación, aunque sin llegar a los niveles de inicios de los 2000.

Un elemento que ha sustentado gran parte del diagnóstico en enseñanza media ha sido el escaso avance en el egreso durante las últimas dos décadas. Esta situación ha sido documentada por diversos estudios y da cuenta del estancamiento en los logros educativos. Sin embargo, en 2011 se produjo un punto de inflexión en este sentido, dado que los egresos de ambos ciclos experimentaron un incremento importante y se ubicaron como los dos registros máximos: en el ciclo básico aumentó casi 4 puntos porcentuales respecto al año anterior, alcanzando el 74% para la generación de 21 a 23 años; en el segundo ciclo aumentó 6 puntos, con lo cual el egreso fue del 41,5%.⁸

Esta información es muy positiva en la medida en que un indicador que ha sido tan estable en las

últimas dos décadas presenta un cambio no atribuible a los márgenes de error de la encuesta. Será necesario seguir monitoreándolo en los próximos años para confirmar si se trata de una tendencia regular y, por ende, atribuible a un impacto de las políticas de inclusión y mejoramiento del egreso que se han desarrollado recientemente.

La problemática analizada hasta el momento se ha basado en los resultados agregados del sistema. Pero esta misma problemática sobre el fracaso escolar y sus motivos se ve también reflejada en la opinión de los adolescentes.

Un componente que tradicionalmente se deja en un segundo plano cuando se trata de detectar las razones por las que ocurre el fracaso escolar es la opinión de los principales actores de la educación: sus estudiantes, porque en definitiva es para ellos que se piensan y se desarrollan las alternativas educativas.

La Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud (2009) diseñó un módulo específico sobre la opinión y la actitud de los adolescentes ante determinados asuntos, entre ellos el educativo.⁹ Esto permite

8 Este aumento no es exclusivo de esta generación, sino que abarca a todos los grupos de edades que se consideren. Véase ANEP, *Observatorio de la Educación*, www.anep.edu.uy/observatorio.

9 Los párrafos que siguen son una síntesis del trabajo de UNICEF realizado en el año 2010 sobre la educación media en Uruguay (UNICEF, 2010).

observar en una muestra representativa de adolescentes y jóvenes su visión de la educación y los motivos principales que expresan aquellos que se desvincularon del sistema.

Una opinión mayoritaria indica la confianza que los adolescentes tienen en determinadas instituciones, entre ellas la institución escolar. Para todos los grupos de edad analizados, la escuela/liceo/universidad registra la mayor confianza entre todas las instituciones. Este es un elemento significativo, en la medida en que no es lo mismo que el desarrollo de la educación se dé un marco de percepción de instituciones débiles o en otro en que estas suscitan niveles de confianza robustos. La ENAJ muestra que un 86,4% y un 77,8% de los adolescentes de entre 12 y 14 años de edad y de entre 15 y 19 años, respectivamente, opinan que tienen confianza en la institución escolar. La siguen en orden de magnitud de confianza, pero bastante lejos, los medios de comunicación y los movimientos estudiantiles.

Lógicamente la confianza en la institución es una buena base para el desarrollo del proceso educativo, pero en los adolescentes pesan determinados factores al momento de abandonar sus estudios. A partir de sus respuestas es posible detectar razones que se asocian a factores básicamente endógenos al sistema educativo, sobre las cuales las políticas deberían responder, y otras que trascienden el ámbito educativo (exógenas), que habría que encarar con propuestas socioeducativas integrales, para lo cual la educación puede ayudar, pero no necesariamente las resolverá sola.

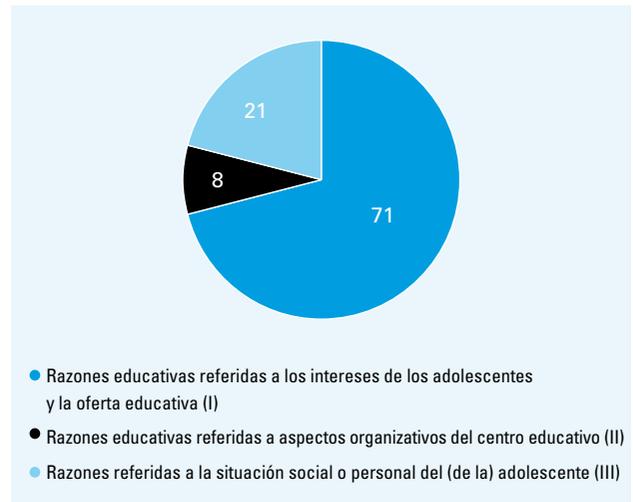
La información que se presenta a continuación resume la opinión de los adolescentes en dos poblaciones específicas marcadas por diferentes trayectorias educativas: 1) aquellas que, habiendo egresado de primaria, no continuaron sus estudios, y 2) aquellas que, habiendo cursado algún año del ciclo básico de enseñanza media, lo abandonaron. Para cada una de estas poblaciones y trayectorias se muestran las principales razones aducidas para la decisión de abandonar los estudios.

El gráfico III.34 agrupa las razones en tres categorías: razones referidas a los intereses de los adolescentes y la oferta educativa, razones que se refieren a aspectos organizativos del centro y, por último, razones vinculadas a situaciones sociales o personales de los adolescentes.

Más del 70% de las razones que declaran los adolescentes tienen que ver con una suerte de desfase

GRÁFICO III.34

Opiniones de los adolescentes y jóvenes de 15 a 19 años de edad respecto a los motivos por los cuales dejaron de asistir a la educación, según el momento en que abandonaron Uruguay, país urbano, 2009. En porcentaje



Fuente: UNICEF, 2010. *La universalización de la educación media en Uruguay. Tendencias, asignaturas pendientes y retos a futuro* (autores: Gustavo De Armas y Alejandro Retamoso, Montevideo: UNICEF. A partir de procesamientos de los microdatos de la Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud (ENAJ) del Ministerio de Desarrollo Social y el INE.

entre intereses propios y la oferta o utilidad que la educación les brinda. Una quinta parte (21%) se asocia a los factores sociales o personales. Esta preponderancia de la asincronía entre lo que el adolescente quiere y lo que el sistema ofrece es una señal fuerte sobre la cual se debería incidir en esta etapa. Hay que recordar que estamos hablando de adolescentes que ni siquiera pasaron por el ciclo básico de enseñanza media.

La otra trayectoria implica que el adolescente se inscribió y cursó parte del ciclo básico, pero no fue capaz de aprobar los tres años del nivel. La agrupación de las razones anteriores en categorías afines conceptualmente da cuenta los siguientes aspectos: el motivo principal para el abandono de los estudios continúa siendo en esta trayectoria aquel que se vincula a determinada asincronía entre intereses adolescentes y lo que ofrece la educación (55%). Sin embargo, adquieren mayor peso relativo las opiniones

vinculadas al mundo del trabajo (18%). Aunque esta razón evidentemente responde a señales que provienen desde fuera del mundo educativo, es destacable que el sistema educativo no sea capaz de inclinar la balanza para diferir las necesidades presentes de los estudiantes y sus familias.

La tercera razón en orden de importancia es la referida a las situaciones personales y o sociales de los adolescentes (17%). Por último, comienzan a observarse otros motivos, aunque con baja magnitud, que dan cuenta de las rutas de emancipación temprana que empiezan a transitar algunos adolescentes (4%, “vínculos entre adolescentes”). En cualquier caso es importante destacar que estamos hablando de un grupo de adolescentes que ni siquiera ha culminado los tres años de educación obligatoria básica y que, por lo tanto, puede estar hipotecando por necesidades presentes su capacidad de integrarse plenamente y con calidad al mercado de empleo.

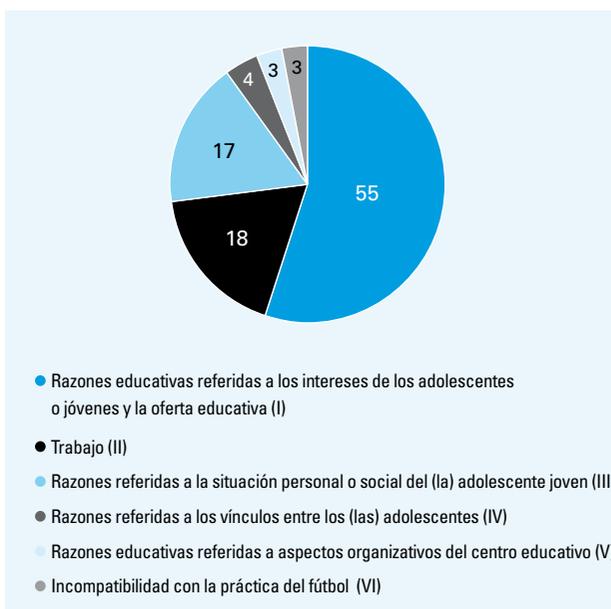
Las opiniones de los adolescentes brindan elementos interesantes sobre algunos caminos para pensar el tipo de oferta educativa en cada nivel y trayectoria. Si bien ofrecen una síntesis de los motivos, lógicamente se trata de opiniones *promedio*, con lo cual, partiendo de la premisa de que los adolescentes no son una masa compacta, será necesario profundizar en estas razones para distintos perfiles.

Pero lo que parece más claro de toda esta consulta es que, independientemente de la trayectoria educativa y los momentos en los cuales los adolescentes dejan sus estudios, la gran mayoría de los estudiantes indican que muchos de los intereses de base que ellos poseen no se ven reflejados en las propuestas educativas actuales. Este fenómeno, que obviamente no es exclusivo del Uruguay y se encuentra en discusión en todas partes del mundo, habla de cierto tipo de crisis entre lo que el mundo adulto ofrece en educación y ciertas necesidades o proyecciones de futuro que tienen las nuevas generaciones.

GRÁFICO III.35

Opiniones de los adolescentes y jóvenes de 15 a 19 años de edad respecto a los motivos por los cuales dejaron de asistir a la educación, según el momento en que abandonaron

Uruguay, país urbano, 2009. En porcentaje



Fuente: UNICEF, 2010. *La universalización de la educación media en Uruguay. Tendencias, asignaturas pendientes y retos a futuro* (autores: Gustavo De Armas y Alejandro Retamoso, Montevideo: UNICEF. A partir de procesamientos de los microdatos de la Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud (ENAJ) del Ministerio de Desarrollo Social y el INE.

IV.

PROTECCIÓN DE LA INFANCIA Y ADOLESCENCIA

1. ¿Por qué un capítulo sobre protección de la infancia y adolescencia?

El avance en el logro de los derechos humanos de la infancia y adolescencia está condicionado por la existencia de mecanismos que promuevan el respeto de todos los derechos y prevengan situaciones de especial vulnerabilidad, como la violencia, la explotación y el abuso. UNICEF promueve el fortalecimiento de entornos de protección donde los niños, niñas y adolescentes puedan crecer libres de toda forma de violencia, sin tener que separarse innecesariamente de sus familias, en los que las leyes, los servicios, las conductas y las prácticas reduzcan al mínimo la vulnerabilidad, aborden los factores de riesgo y fortalezcan la capacidad de desarrollo de los niños.

El entorno protector articula la prevención de las situaciones de vulneración de derechos con la respuesta a la vulneración consumada. Un mejor funcionamiento de los sistemas de prevención reduce el número de situaciones que los sistemas de protección *especial* deben atender.

Por tanto, la prioridad y la eficiencia de las políticas educativas, de salud y de apoyo a las familias regulan el tamaño y la intensidad de los sistemas de protección especial. Así, este enfoque, además de trabajar para el cumplimiento de derechos en situaciones de particular vulnerabilidad, aboga fuertemente por más y mejores políticas de prevención.

Una sólida estrategia de protección proporciona una fortaleza contra la gran cantidad de riesgos y vulnerabilidades que se ocultan tras la violencia, la falta de acceso a la justicia, la separación de la familia y el internamiento innecesario.

Sobre esta base y en el contexto particular de Uruguay, este capítulo abordará el estado de situación de las siguientes temáticas: justicia penal juvenil, niños sin cuidado parental y violencia contra los niños.

2. Justicia penal juvenil: el porqué de un sistema de responsabilidad penal específico para adolescentes

La aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), en 1990, significó un cambio en la concepción de la infancia y la adolescencia. La antigua concepción basada en la *incapacidad* de los niños cedió lugar a una concepción del niño y el adolescente como sujeto de derechos. La CDN es uno de los nueve tratados de derechos humanos aprobados por los Estados miembros de las Naciones Unidas y es el primer instrumento internacional legalmente vinculante en el que se aborda globalmente la cuestión de los derechos humanos de un grupo específico de personas. Por tanto, los niños, en su condición de personas menores de 18 años de edad, gozan de todos los derechos estipulados en los tratados de derechos humanos, pero, además, la comunidad internacional consideró necesario dotarlos de derechos y garantías adicionales.

Sus contenidos fueron negociados durante un período de 10 años por gobiernos, organizaciones no gubernamentales, promotores de los derechos humanos, expertos en infancia y dirigentes religiosos de todo mundo. El resultado es un documento consensuado que tiene en cuenta la importancia de los valores tradicionales y culturales para la protección y el desarrollo de los niños, niñas y adolescentes del mundo.

Específicamente en el ámbito de la justicia penal, la irrupción de la CDN implicó una radical transformación: el reconocimiento explícito de una responsabilidad especial a partir de cierta edad (inicio de la adolescencia) y la incorporación de un conjunto de garantías que orientan una reacción del Estado ante el delito juvenil.

Convención sobre los Derechos del Niño

Artículos relacionados con la justicia penal juvenil

Artículo 1 (definición de niño). La Convención define *niño* como una persona menor de 18 años de edad, salvo cuando las leyes de un país concreto fijen la mayoría de edad en una edad más temprana. Al respecto, el Comité de los Derechos del Niño, el órgano supervisor de la Convención, ha alentado a los Estados a revisar la edad establecida para la mayoría de edad en los casos en que esta es inferior a los 18 años, y a incrementar el nivel de protección para todos los niños y niñas menores de 18 (observación general n.º 10).

Artículo 37 (detención y castigo). Establece que ningún niño será sometido a torturas ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. No se impondrá la pena capital ni la de prisión perpetua sin posibilidad de excarcelación. Ningún niño será privado de su libertad ilegal o arbitrariamente. La detención y el encarcelamiento serán utilizados solo como medida de último recurso y durante el período más breve posible. Todo niño privado de libertad será tratado con la humanidad y el respeto que merece la dignidad inherente a la persona humana, y de manera que se tengan en cuenta las necesidades de las personas de su edad. En particular, todo niño privado de libertad estará separado de los adultos, y tendrá derecho a mantener contacto con su familia por medio de correspondencia y de visitas. Todo niño privado de su libertad tendrá derecho a un pronto acceso a la asistencia jurídica y otra asistencia adecuada, así como derecho a impugnar la legalidad de la privación de su libertad ante un tribunal u otra autoridad competente, independiente e imparcial, y a una pronta decisión sobre dicha acción.

Artículo 40 (justicia juvenil). Los niños acusados de infringir la ley tienen derecho a recibir asistencia jurídica y un tratamiento justo en un sistema de justicia que respete sus derechos. Se exige a los gobiernos que estipulen una edad mínima por debajo de la cual se presumirá que los niños no pueden ser penalmente responsables, y que proporcionen garantías mínimas a efectos de la resolución justa y sin demora de los procedimientos judiciales o de otro tipo.

CUADRO IV.1

Sistemas de responsabilidad penal juvenil de la región

País	Edad comprendida
Argentina	Sin sistema de responsabilidad penal hasta los 16 años
Bolivia	12 a 18 años
Brasil	12 a 18 años
Chile	14 a 18 años
Colombia	14 a 18 años
Costa Rica	12 a 18 años
Cuba	16 a 20 años*
Ecuador	12 a 18 años
El Salvador	12 a 18 años
Guatemala	13 a 18 años
Honduras	12 a 18 años
México	12 a 18 años
Nicaragua	13 a 18 años
Panamá	12 a 18 años
Paraguay	14 a 18 años
Perú	12 a 18 años
República Dominicana	13 a 18 años
Uruguay	13 a 18 años
Venezuela	12 a 18 años

* Artículo 17.1 del Código Penal cubano: “En el caso de personas de más de 16 años de edad y menos de 18, los límites mínimos y máximos de las sanciones pueden ser reducidos hasta la mitad, y respecto a los de 18 a 20, hasta en un tercio. En ambos casos predominará el propósito de reeducar al sancionado, adiestrarlo en una profesión u oficio e inculcarle el respeto al orden legal”.

Fuente: Elaboración propia.

De ese modo, el enfoque de los derechos del niño aplicado al ámbito de las infracciones a la ley penal lleva a la proposición de un nuevo modelo jurídico, alternativo al *proteccional de menores*. Para aquellos adolescentes a quienes se acuse de haber infringido la ley, la CDN propone la creación de un sistema de justicia especializado. Esto supone la separación definitiva de las respuestas estatales ante necesidades de protección —abandono, situación de calle, vulneración— y las relacionadas con el delito. El nuevo sistema de responsabilidad penal juvenil se basa en la estricta regulación de la respuesta de los Estados a las infracciones a la ley penal cometidas por los adolescentes.

La CDN introduce entonces una nueva forma de mirar a la infancia, separando definitivamente los sistemas de protección de los sistemas de sanción y estableciendo respecto a esto último reglas claras que den garantía de un trato acorde a los estándares de derechos humanos (artículos 37 y 40).

En setiembre de 1990 el Estado uruguayo ratificó la Convención sobre los Derechos del Niño, con lo que se comprometió a garantizar que las normas fijadas en ella se apliquen en el país. Esto significa que Uruguay se comprometió a no juzgar a ningún menor de 18 años como un adulto; a establecer una edad mínima por debajo de la cual el Estado renuncia a cualquier tipo de acción penal; a implementar un sistema de responsabilidad penal específico para los menores de edad, que garantice la presunción de inocencia y el debido proceso legal y que establezca penas diferenciadas, entre las que la privación de libertad se utilice tan solo como medida de último recurso.

En el año 2004 el Parlamento uruguayo aprobó la ley número 17.823 —Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA)—, que avanzó en la adecuación de la normativa nacional a la CDN. En materia penal, el CNA estableció un sistema específico para adolescentes entre los 13 y los 18 años de edad (artículos 69 al 116), el cual define la reacción del Estado frente a los adolescentes acusados de infringir la ley.

El CNA consagra un amplio catálogo de derechos para los niños y los adolescentes, en especial en el capítulo I (“Principios generales”). Sin embargo, varias disposiciones que se incorporaron en su articulado hacen que la efectividad de esos derechos dependa de la decisión discrecional de los adultos (sea el juez, sea el funcionario administrativo). En particular, en material de justicia penal juvenil, UNICEF ha realizado los siguientes señalamientos:

- El artículo 69 otorga al juez la facultad de determinar qué tipo de medida tomará en relación con un adolescente sobre la base de “elementos de convicción suficientes, fundados exclusivamente en el desarrollo de la personalidad psicosocial del infractor”. Esta referencia al concepto de *personalidad psicosocial* viola el principio de legalidad, ya que no se encuentra definido en el texto del Código y queda librado a la absoluta interpretación subjetiva del juez.
- Los artículos 72 (12) y 87 recogen el principio de que la privación de libertad es la excepción

Principios generales que rigen el sistema de justicia penal juvenil

Legalidad. Los niños y adolescentes solo pueden ser sometidos a la justicia penal juvenil por infringir la ley. Las garantías de legalidad abarcan la definición de los hechos punibles, el procedimiento de enjuiciamiento, las consecuencias jurídico-penales y la ejecución de estas.

La situación social de niños y adolescentes no puede ser utilizada como argumento para la intervención de la justicia penal ni como agravante de una pena.

Excepcionalidad y brevedad. La detención, el encarcelamiento o la prisión de un niño deben ser utilizados como medidas de último recurso y por el menor tiempo posible.

Especialización. Se requiere un sistema especializado, diferenciado del de los adultos, para el enjuiciamiento, la sanción y la ejecución de esta.

Protección y garantías. El sistema penal juvenil debe atender a la protección y las garantías de desarrollo del adolescente y a su plena integración en la sociedad.

Principio de no regresividad. Los Estados tienen la obligación de no retroceder en los estándares alcanzados por su legislación interna. Cuando ratifican los tratados internacionales sobre derechos humanos y los incorporan a su normativa interna, se obligan a proteger y garantizar el ejercicio de estos derechos.

y no la regla. Sin embargo, el artículo 72 deja abierta la posibilidad de que, frente a cualquier tipo de infracción (desde un homicidio hasta un pequeño hurto), el juez pueda decidir la medida de privación de libertad.

- El artículo 84 (A) no establece cuál será la duración mínima ni máxima de las medidas de libertad asistida o vigilada, dejando este aspecto nuevamente a criterio del juez.
- El artículo 91 (inciso primero) dispone que la duración máxima de la sanción de privación de libertad será de cinco años. No obstante, el mismo artículo, en su inciso tercero, establece que esa duración máxima puede excederse “en situaciones de peligrosidad manifiesta”

en cuyo caso “se adoptarán las medidas que fueren compatibles con la seguridad de la población y los propósitos de recuperación del infractor”. Queda a criterio del juez decidir qué considera *peligrosidad manifiesta* y qué tipo de medida adoptará.

- Los artículos 8 y 74 (F) establecen el *principio de inviolabilidad de la defensa*, según el cual toda persona menor de 18 años tiene derecho a contar en forma permanente con asistencia jurídica gratuita, especializada, pública o privada, a partir de la detención, durante el proceso y hasta la ejecución completa de las medidas. Sin perjuicio de ello, el artículo 76 (E) deja abierta la posibilidad de que el adolescente pueda ser interrogado por la policía sin que esté presente su abogado defensor.

En definitiva, si bien la legislación vigente en materia de justicia penal juvenil es perfectible, la propuesta de reformulación del CNA que se efectivice, cualquiera sea, deberá respetar las normas fijadas en la Convención sobre los Derechos del Niño. En caso contrario el país estará violando los compromisos asumidos ante la comunidad internacional.

2.1. La evolución del delito y la violencia

Desde hace algunos años, el tema de la inseguridad y el delito aparece colocado en el primer lugar de preocupación de la opinión pública uruguaya.¹ Este es un dato de la realidad y, más allá de las discusiones sobre la subjetividad u objetividad relativa de esta preocupación, la situación está instalada en la opinión pública y ha despertado a su vez el interés del sistema político.

Si bien Uruguay mantiene una posición privilegiada en la región respecto al volumen del delito, existen algunos datos sobre los cuales es necesario reflexionar: la mejora en la situación macroeconómica de Uruguay no ha repercutido en la disminución de los delitos; el endurecimiento de las penas a través de la aprobación de la Ley de Seguridad Ciudadana y el aumento exponencial de la población carcelaria tampoco han tenido un impacto positivo; el tipo de delito más frecuente se ha trasladado del hurto a la rapiña.

En el marco de esta preocupación, los delitos presuntamente cometidos por adolescentes se han convertido en el foco de atención de los medios, el

sistema político y la opinión pública en general. Sin embargo, para comprender el comportamiento de los delitos cometidos por los menores de edad es necesario ampliar la mirada y observar cómo han evolucionado las modalidades del delito y la violencia en términos más generales, es decir, incluyendo los delitos cometidos por los adultos, que por otra parte son la inmensa mayoría. Si bien existen particularidades sobre el tipo de delito más frecuente en los adolescentes, su comportamiento está inserto en un contexto más amplio que resulta necesario conocer y tener en cuenta en el análisis.

La controversia sobre la mejor forma de medir la evolución del delito y los alcances de los registros oficiales es importante y trasciende ampliamente las fronteras del país. En Uruguay, el debate público sobre seguridad se ha sustentado en gran parte sobre información proveniente de registros oficiales. Esto presenta las siguientes dificultades:

1. Dado que los datos disponibles refieren a *cantidad de denuncias*, no deben ser interpretados como *cantidad de delitos cometidos*; existe una cifra *oculta* de delitos que no es posible cuantificar con la información disponible.
2. La denuncia a la policía tras haber sufrido un delito está sumamente influida por cuestiones como la confianza en la agencia policial y la gravedad del delito sufrido² (es probable que los delitos menos graves presenten un porcentaje mayor de no denuncia).
3. Por tanto, las variaciones en el número de denuncias no significan necesariamente variaciones en el número de delitos.
4. La información sobre el *tipo de delito* proviene de la denuncia policial y no del sistema de justicia. Esto puede implicar variaciones en el número de delitos de un tipo y otro, en la medida en que es el sistema de justicia el que luego del estudio del caso tipifica la infracción.

Tomando los recaudos necesarios para interpretar la información disponible, se presenta a continuación la evolución de las denuncias de los principales tipos

1 De acuerdo al informe de Latinobarómetro 2011, el 40% de los uruguayos considera que la inseguridad constituye el principal problema del país.

2 De hecho puede consultarse la encuesta de victimización realizada por el Ministerio del Interior en 2011, donde se muestra que del 47% de las personas que fueron víctimas de un delito, el 26% no lo denunció. Véase Ministerio del Interior (2011).

CUADRO IV.2

Cantidad de denuncias por tipo de delito

Uruguay, total del país, 2005-2011

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Homicidios (consumados + tentativas)	290	308	281	300	346	310	286
Lesiones (leves + graves)	9.487	9.783	9.113	9.472	9.179	8.152	8.363
Riñas	397	550	677	548	367	325	
Violencia doméstica	6.853	7.151	10.824	12.450	13.709	15.277	15.868
Otros contra persona	6.137	3.538	2.475	2.914	2.592	2.025	1.997
Violaciones	353	308	293	310	302	311	295
Hurtos (consumados + tentativas)	111.279	107.671	105.029	110.904	99.138	99.918	101.674
Hurtos de vehículos	5.436	4.236	3.836	4.078			
Rapiñas (consumadas + tentativas)	9.142	9.669	9.990	11.642	12.459	15.094	16.322
Daños	13.118	11.841	11.850	12.417	12.973	12.702	12.799
Copamientos	160	158	146	146	141	133	116
Abigeatos	2.813	2.152	1.988	1.738	1.659	1.979	1.876
Otros contra propiedad	3.490	3.423	3.364	3.434			5.802
Suicidios (consumados + tentativas)	1.785	1.937	2.217	2.244	2.101	1.987	1.856
Accidentes de tránsito fatales	389	431	427	462	467	471	520
	171.129	163.156	162.510	173.059	155.433	158.684	167.774

Fuente: Elaboración propia a partir de información del Observatorio sobre Violencia y Criminalidad del Ministerio del Interior, <http://www.minterior.gub.uy/index.php/es/observatorio>.

de delito. La fuente de información corresponde al Observatorio de Violencia y Criminalidad del Ministerio del Interior del Uruguay y refiere al número de denuncias para los diferentes tipos de delitos.

2.2. Evolución del número global de denuncias por tipo de delito

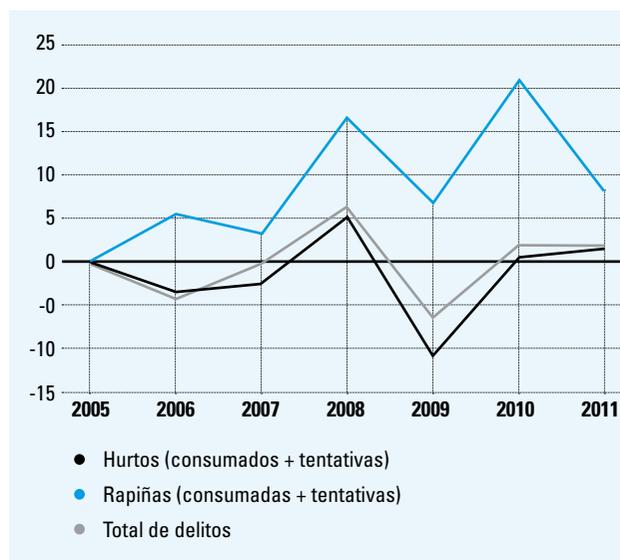
La información disponible permite apreciar cierta estabilidad en el número global de delitos. Como se muestra en el cuadro IV.2, en 2011 el número de delitos denunciados fue prácticamente idéntico al de 2005. Por su parte, las variaciones de un año a otro son leves, con un pico de crecimiento de un 6% entre 2007 y 2008 y un descenso de similares características entre 2008 y 2009. Podría afirmarse entonces que el volumen del delito no ha variado significativamente entre 2005 y 2011.

Sin embargo, los datos sí permiten apreciar un cambio en lo que podría denominarse *modalidad* del delito. Como se refleja en el cuadro IV.2, existe un crecimiento significativo de las denuncias referidas a delitos que implican violencia contra las personas (rapiña) y una tendencia a la disminución de los delitos contra la propiedad sin violencia (hurto).

GRÁFICO IV.1

Evolución de las denuncias por rapiña y hurto

Uruguay, total del país, 2005-2009. Variación porcentual respecto al año anterior



Fuente: Elaboración propia a partir de información del Observatorio sobre Violencia y Criminalidad del Ministerio del Interior, <http://www.minterior.gub.uy/index.php/es/observatorio>.

Si bien el hurto continúa siendo el delito más frecuente (representa más del 60% de las denuncias), entre 2005 y 2011 registró una caída del 8,6%. En contraste, las rapiñas pasaron de 9.142 denuncias en 2005 a 16.322 en 2011, lo que representa un crecimiento de un 78,5% para el período.

Las denuncias por violencia doméstica crecieron un 230% en el período, pasando de 6.853 en 2005 a 15.868 en 2011. Este crecimiento podría estar explicado al menos por tres razones: 1) un aumento de la violencia; 2) una mayor propensión a denunciar fenómenos que antes quedaban en la órbita privada, y 3) un corrimiento de las denuncias que antes quedaban registradas en la categoría *otros contra la persona* (estos pasaron de 6.137 denuncias en 2005 a 1.997 en 2011).

De todos modos, resulta innegable que la violencia doméstica es un fenómeno sumamente relevante en la composición del mapa de delitos. En 2011 las denuncias por violencia doméstica representaron casi el 10% del total de denuncias, y en los años 2007 a 2010 superaron en cantidad al número de denuncias por rapiña.

Las denuncias por homicidio reflejan con bastante exactitud lo que sucede en la realidad; es sumamente improbable que un hecho de esta naturaleza se escape de los registros oficiales.

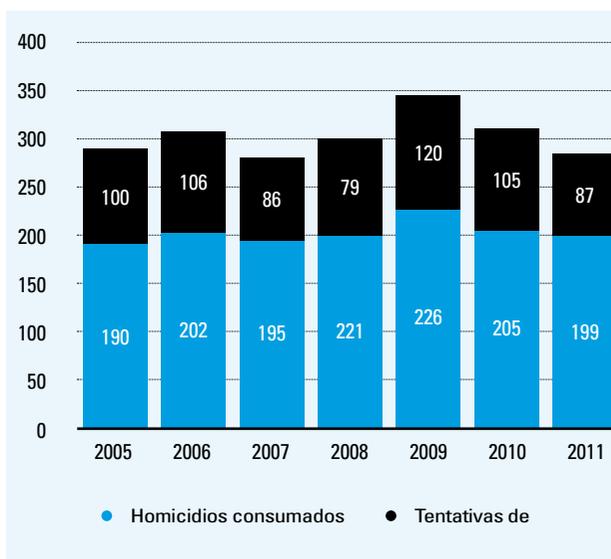
En el ámbito internacional el número de homicidios es el indicador privilegiado para comparar la situación de la violencia entre distintos países. Los datos muestran estabilidad importante en el período 2005-2011: el número de homicidios consumados y tentativas es prácticamente idéntico para ambos años. El pico máximo de la serie fue alcanzado en 2009, pero luego volvieron a descender tanto las tentativas como los homicidios consumados.

Si se ponen en diálogo los datos de homicidios consumados del Ministerio del Interior con los datos disponibles sobre niños y mujeres víctimas de violencia doméstica (CAINFO y RUCVDYS, 2011), se advierte que estos representan el 20% de los homicidios, es decir que 1 de cada 5 homicidios tiene como móvil la violencia privada.

Los debates sobre inseguridad suelen estar asociados a la probabilidad de ser víctima de un acto delictual; sin embargo, el concepto de inseguridad es bastante más amplio y remite a la *pérdida de seguridad*. La violencia no delictual es hoy una de las principales causas de muerte en Uruguay. El número

GRÁFICO IV.2

Número de homicidios: consumados y tentativas
Uruguay, total del país, 2005-2011



Observatorio sobre Violencia y Criminalidad del Ministerio del Interior, <<http://www.minterior.gub.uy/index.php/es/observatorio>>.

GRÁFICO IV.3

Número de homicidios, suicidios y accidentes de tránsito fatales
Uruguay, total del país, 2005-2011



Fuente: Procesamiento propio a partir de datos del Observatorio Nacional de Violencia y Criminalidad del Ministerio del Interior.

CUADRO IV.3

Homicidios por violencia doméstica en el total de homicidios consumados

Uruguay, total del país, 2005-2010

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Total homicidios consumados	190	202	195	221	226	205
Mujeres víctimas de violencia doméstica	29	30	28	34	26	35
Niños víctimas de violencia doméstica	8	7	8	9	9	8
Mujeres y niños víctimas de violencia doméstica	37	37	36	43	35	43
Porcentaje de mujeres y niños víctimas de violencia doméstica en el total de homicidios consumados	19,5	18,3	18,5	19,5	15,5	21,0

Fuente: Elaboración propia a partir de información del Observatorio sobre Violencia y Criminalidad del Ministerio del Interior, <<http://www.minterior.gub.uy/index.php/es/observatorio>>, y CAINFO, <http://www.infoviolenciadomestica.org.uy/documentos/Informe_CAINFO.pdf>.

de personas que perdieron la vida en un accidente de tránsito es dos veces y media superior al de las víctimas de homicidio. Además, entre 2005 y 2011 los accidentes de tránsito fatales muestran una clara tendencia al crecimiento.

Por su parte, los suicidios representan el 40% de las muertes relacionadas con violencia. La violencia no delictual fue responsable del 85% de los fallecimientos por violencia en 2011.

En resumen, a grandes rasgos se puede afirmar que el volumen del delito, medido como la cantidad de denuncias policiales, se ha mantenido relativamente estable a lo largo de los últimos 7 años. Parecería confirmarse que existe una tendencia al crecimiento de los delitos que involucran violencia contra las personas. Este crecimiento de la violencia se evidencia tanto en el aumento de las rapiñas como en el de las denuncias por violencia doméstica. Es muy significativo el crecimiento de las muertes por violencia no delictual (accidentes de tránsito y suicidios).

2.3. La agencia policial y los adolescentes

La participación de los adolescentes en la violencia delictual ha estado en el centro de la polémica en los últimos años. Son recurrentes las afirmaciones públicas respecto a la creciente incidencia de los delitos cometidos por menores de edad en la globalidad de los delitos. En materia de fuentes de información, los datos provenientes del Ministerio del Interior han sido la referencia preponderante. En este apartado se pretende aportar una mirada sobre esa información, relativizando la efectividad de dichos datos para dimensionar justamente el fenómeno de la delincuencia adolescente.

En primer lugar, mediante la información disponible no es posible relacionar cuántas de las denuncias que la policía recibe están vinculadas a delitos cometidos por menores de edad. Lo que el Observatorio de Violencia y Criminalidad recoge es el número de intervenciones que la agencia policial realiza sobre niños y adolescentes. Estas intervenciones representan individuos y no delitos. Por tanto, no es posible establecer un vínculo directo entre los datos que se presentarán y el número de delitos.

Por otra parte, los registros policiales sobre intervenciones a menores de edad tienen algunas dificultades adicionales:

1. De acuerdo al CNA, se considera infractores a los adolescentes que han cometido un delito y tienen entre 13 y 18 años de edad. Sin embargo, el sistema de información del Ministerio del Interior no permite desagregar los datos por edad simple y maneja dos categorías de edad: 11 a 14 años y 15 a 17 años. La inclusión de los niños de 11 y 12 años sobreestima el número de potenciales infractores.
2. La clasificación en infracciones *contra la propiedad y contra las personas* es realizada por la agencia policial y no es la definitiva, ya que esta es efectuada por el sistema judicial una vez concluido el proceso.

Hechas estas salvedades, la información del Ministerio del Interior muestra que entre 2005 y 2011 las intervenciones policiales sobre menores de edad registraron una caída, especialmente durante los años 2010 y 2011. Si el 2011 se compara con el 2005, hubo 3.270 intervenciones policiales menos sobre adolescentes, lo cual representa una reducción de

CUADRO IV.4

Intervenciones policiales sobre menores de edad

Uruguay, total del país, 2005-2011

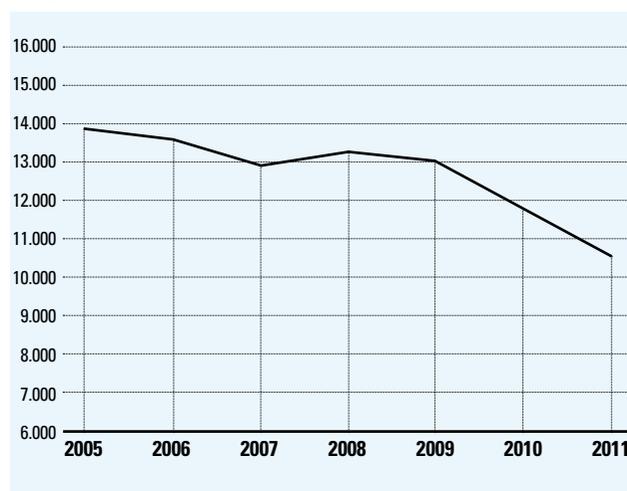
Edad	Infractores contra persona	Infractores contra propiedad	Infractores sexuales	Total
2005				
11 a 14	556	3.639	67	4.262
15 a 17	1.501	8.089	92	9.682
Sin dato	12	42	0	54
Total	2.069	11.770	159	13.998
2006				
11 a 14	642	3.298	51	3.991
15 a 17	1.758	7.882	118	9.758
Sin dato	1	1	0	2
Total	2.401	11.181	169	13.751
2007				
11 a 14	738	2.761	90	3.589
15 a 17	2.028	7.443	77	9.548
Sin dato	0	0	0	0
Total	2.766	10.204	167	13.137
2008				
11 a 14	765	2.640	39	3.444
15 a 17	2.394	7.485	76	9.955
Sin dato	0	1	0	1
Total	3.159	10.126	115	13.400
2009				
11 a 14	702	2.365	34	3.101
15 a 17	2.028	7.880	79	9.987
Sin dato	0	0	0	0
Total	2.730	10.245	113	13.088
2010				
11 a 14	535	2.110	73	2.718
15-17	1.653	7.425	86	9.164
Sin dato	0	0	0	0
Total	2.188	9.535	159	11.882
2011				
11 a 14	540	1.786	45	2.371
15-17	1.717	6.559	81	8.357
Sin dato	0	0	0	0
Total	2.257	8.345	126	10.728

Fuente: Procesamiento propio a partir de datos del Observatorio Nacional de Violencia y Criminalidad del Ministerio del Interior.

GRÁFICO IV.4

Personas de entre 11 y 17 años intervenidas por la policía

Uruguay, total del país, 2005-2011



Fuente: Procesamiento propio a partir de datos proporcionados por el Observatorio Nacional de violencia y criminalidad del Ministerio del Interior.

aproximadamente un 20%. Por tanto, si bien la fuente de información es frágil, la reiteración de la tendencia permite afirmar que se ha producido una disminución en las intervenciones policiales en niños y adolescentes de entre 11 y 18 años.

Los delitos contra la propiedad continúan representando la inmensa mayoría de las intervenciones sobre menores de edad: casi el 80% en 2011.

Respecto a la modalidad del delito, los datos sobre intervenciones en menores de edad muestran un comportamiento similar al observado en el análisis de las denuncias globales. Así como se marcaba para el número de denuncias totales un aumento de la modalidad rapiña y una disminución de las denuncias por hurto, en el caso de los menores de edad se constata un corrimiento de los delitos contra la propiedad hacia los delitos contra la persona.

El número de adolescentes intervenidos por cometer delitos contra la propiedad pasó de 11.770 en 2005 a 8.345 en 2011 (cayó un 30%), mientras el número de detenidos por delitos contra la persona pasó de 2.069 a 2.257 (aumentó un 9%) en 2005 y 2011 respectivamente. De todos modos, aunque las categorías no son estrictamente comparables, en el caso de las denuncias globales los cambios parecían más fuertes: en el período 2005-2011 la rapiña creció un 78% y el hurto cayó un 8%.

CUADRO IV.5

Denuncias de delitos cometidos por adolescentes en el total de denuncias

Uruguay, 2005-2011. En número de denuncias y porcentaje

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Total de denuncias de violencia delictual	171.129	163.156	162.510	173.059	155.433	158.684	167.774
Número de adolescentes entre 11 y 18 años intervenidos por la policía	13.998	13.751	13.137	13.400	13.088	11.882	10.728
Porcentaje de adolescentes intervenidos sobre el total de denuncias policiales	8,2	8,4	8,1	7,7	8,4	7,5	6,4

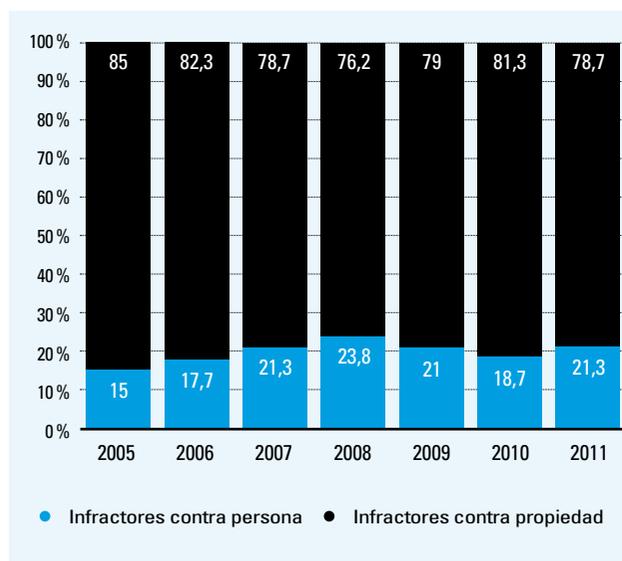
Fuente: Procesamiento propio a partir de datos del Ministerio del Interior.

GRÁFICO IV.5

Adolescentes intervenidos por delitos contra la persona y contra la propiedad.

Uruguay, 2005-2011.

En porcentaje del total de infracciones



Fuente: Procesamiento propio a partir de datos del Observatorio Nacional de Violencia y Criminalidad del Ministerio del Interior.

El gráfico IV.5 muestra que, sobre el total de intervenidos (excluyendo los delitos sexuales), el porcentaje de delitos contra la persona pasó de representar un 15% en 2005 a un 21,3% en 2011.

Si bien los datos sobre cantidad de denuncias y el número de adolescentes intervenidos no son metodológicamente relacionables, puede hacerse el ejercicio

de leerlos juntos. Antes es imprescindible formular las siguientes salvedades: 1) El número de denuncias como indicador para cuantificar los delitos tiene los problemas señalados en el apartado anterior. 2) Además, una denuncia no significa que un individuo haya cometido el delito en soledad, es decir que para una denuncia puede haber más de un involucrado. 3) Por otra parte, el número de intervenidos no necesariamente significa que quien está siendo intervenido haya cometido el delito; puede haber intervenciones sobre personas que luego no son procesadas. 4) Por último, como ya se ha señalado, las intervenciones sobre adolescentes presuntamente infractores están sobreestimadas por cuanto se incluye a los niños de 11 y 12 años.

De todos modos, tomando en cuenta las salvedades del caso, si se supusiera que cada denuncia refiere a un infractor y cada intervenido está relacionado con un delito, podría afirmarse que el peso relativo de los adolescentes en el mapa de la inseguridad no ha variado significativamente desde 2005 a la fecha, y continúa siendo residual.

2.4. Los adolescentes y el sistema de justicia

Antes de analizar los datos es pertinente recordar cómo y cuándo actúa el sistema de justicia en los casos de adolescentes de entre 13 y 17 años que presuntamente han cometido un delito.

De acuerdo a lo que establece el CNA en materia de justicia penal juvenil,³ una vez que la policía detiene a un adolescente debe comunicarlo al juez en un plazo máximo de dos horas. Obviamente no

3 Los artículos 69 al 116 del Código de la Niñez y Adolescencia de 2004 (ley 17.823) regulan la actuación del Estado uruguayo en materia de justicia penal juvenil.

todas las detenciones policiales ameritan el inicio de un procedimiento judicial y es el juez quien lo determina. Durante el turno el juez recibe del Ministerio del Interior la comunicación de la situación del adolescente detenido. Sobre esta comunicación policial, el juez adopta una resolución respecto a las actuaciones correspondientes.

En los casos de infracciones de adolescentes que lo justifiquen, el juez dispondrá, en un plazo que no exceda las 24 horas, la realización de una audiencia preliminar en la que deberán estar presentes, bajo pena de nulidad, el adolescente, su defensor y el Ministerio Público. Si hay prueba suficiente, el juez podrá disponer la iniciación de un procedimiento penal y dictará las medidas cautelares que entienda conveniente.

Entre la audiencia inicial y la audiencia final se diligencia la prueba al Ministerio Público y Fiscal, el cual, si decide acusar, relaciona las pruebas, analiza los informes técnicos y formula la acusación. En caso de que el fiscal solicite el sobreseimiento (cancelación), el juez debe dictarlo sin más trámite.

Una vez elaborada la demanda fiscal el expediente pasa a la Defensa, que podrá ofrecer prueba y contradecir la acusación fiscal o allanarse a lo solicitado por este. Cuando el Ministerio Público y la Defensa han realizado sus informes se da paso al juez, quien en la audiencia final dictará la sentencia definitiva en primera instancia.

DIAGRAMA 4.1

Resumen del proceso penal adolescente

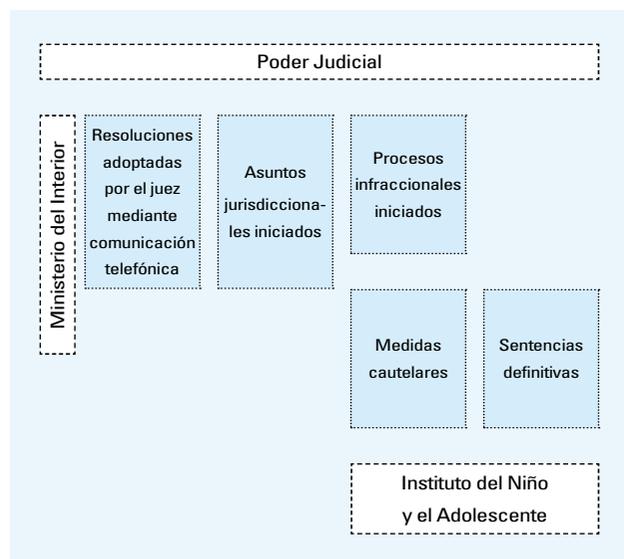
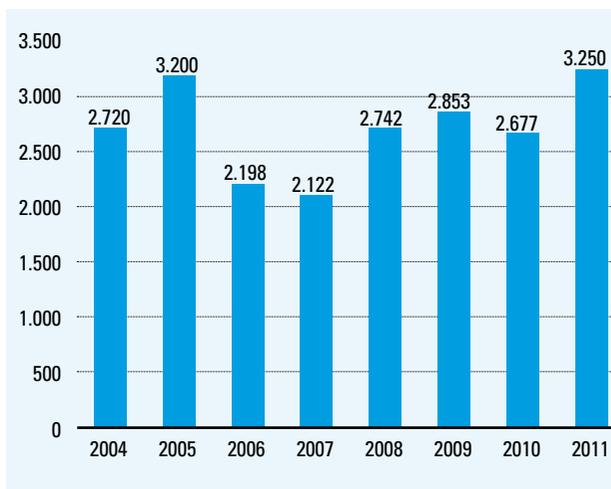


GRÁFICO IV.6

Asuntos penales iniciados a adolescentes (13 a 17 años)

Uruguay, total del país, 2004-2011.

En número de asuntos



Fuente: Procesamiento propio a partir de *Anuarios Estadísticos del Poder Judicial*.

2.5. Asuntos iniciados en la justicia penal, 2009-2011

Los asuntos iniciados corresponden a la fase de indagatorias. Refieren a la etapa en que el juez reúne los elementos de convicción suficientes para dar inicio a los procedimientos penales. Los asuntos iniciados no deben ser confundidos con los procesamientos; este indicador contempla todas aquellas indagatorias, procesos infraccionales y actuaciones sueltas (por ejemplo, partes policiales o denuncias) en las que el juez decidió dar inicio a los procedimientos con el fin de determinar si el adolescente es responsable de un acto de presunta infracción. Los asuntos iniciados no necesariamente devienen en un proceso posterior, sino que muchos son archivados por falta de mérito antes de dictarse el auto de procesamiento.

El indicador sirve para determinar qué volumen de cuestiones llega a los juzgados y en cuántas el juez estimó conveniente iniciar un procedimiento.

Según la información que brinda el Poder Judicial,⁴ en el año 2011 se registró un pico: 3.250 asuntos

⁴ Los *Anuarios Estadísticos* del Poder Judicial, con información por materia, pueden obtenerse en www.poderjudicial.gub.uy/estadisticas.

CUADRO IV.6

Asuntos penales iniciados a adolescentes en el total de asuntos penales

Uruguay, total del país, 2004-2011. En número de asuntos y porcentaje

Asuntos penales iniciados Total del país	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Penal de adultos	36.870	43.059	46.189	44.342	49.480	46.725	45.425	47.506
Penal de adolescentes	2.720	3.200	2.198	2.122	2.742	2.853	2.677	3.250
Total de asuntos penales iniciados	39.590	46.259	48.387	46.464	52.222	49.578	48.102	50.756
Porcentaje de asuntos penales de adolescentes en el total de asuntos penales	6,9	6,9	4,5	4,6	5,3	5,8	5,6	6,4

Fuente: Procesamiento propio a partir de *Anuarios Estadísticos* del Poder Judicial.

penales iniciados a adolescentes. Sin embargo, la variación interanual obliga a ser cautos con las conclusiones. Los datos muestran una variación demasiado importante para el período, lo que no permite emitir una opinión sobre tendencias.

De todos modos, asumiendo estas dificultades con el objetivo de dimensionar el peso de los delitos cometidos por los adolescentes en el volumen global de los delitos, se incluye en el análisis la comparación de los asuntos penales iniciados a adultos y los asuntos penales iniciados a adolescentes por año.

Los datos presentan dificultades, en particular porque el inicio de un proceso no significa que el acusado sea culpable. De todos modos, si efectivamente hubiera una modificación muy significativa en el mapa del delito, esta debería indefectiblemente impactar en el número de asuntos penales iniciados.

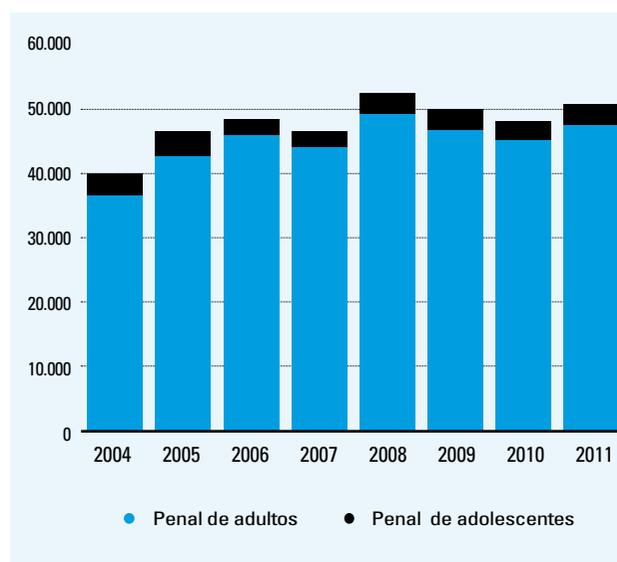
Como muestra el cuadro IV.6, el porcentaje de asuntos penales iniciados a adolescentes en el total de asuntos penales no ha variado significativamente desde 2004. En 2011 este porcentaje fue similar al registrado en 2004 y 2005. Sin embargo, si se comparan las puntas de la serie, 2004 y 2011, el incremento fue de 28% en el total de asuntos, 29% en adultos y casi 20% en adolescentes. Los datos parecen confirmar que es necesario contextualizar el análisis del delito cometido por menores de edad, ya que este no se comporta en forma aislada del delito global y continúa representando un porcentaje marginal de los asuntos penales (6,4% en 2011).

GRÁFICO IV.7

Evolución del número de asuntos penales iniciados a adultos y adolescentes

Uruguay, total del país, 2004-2011.

En número de asuntos



Fuente: *Anuarios Estadísticos* del Poder Judicial.

2.6. Los adolescentes procesados por la justicia penal

La información proveniente del Poder Judicial ha mejorado notablemente desde el *Observatorio* anterior, de 2009. Hoy se cuenta con información oficial,

CUADRO IV.7

Sentencias dictadas a adolescentes por tipo de delito

Uruguay, total del país, 2009-2011. En valores absolutos y porcentaje

	2009		2010		2011	
	Valores absolutos	Porcentaje	Valores absolutos	Porcentaje	Valores absolutos	Porcentaje
Rapiña	728	46,2	727	50,1	845	43,4
Hurto	503	31,9	469	32,3	726	37,3
Homicidio	53	3,4	51	3,5	58	3,0
Lesiones	70	4,4	48	3,3	79	4,1
Receptación	44	2,8	49	3,4	77	4,0
Lesiones graves	26	1,6	15	1,0	18	0,9
Estupefacientes	24	1,5	17	1,2	27	1,4
Otros	129	8,2	74	5,1	117	6,0
Total	1.577	100,0	1.450	100,0	1.947	100,0

Fuente: División de Planeamiento y Presupuesto, División Estadística del Poder Judicial, (<http://www.poderjudicial.gub.uy/estadisticas/9-uncategorised/276-adolescentes.html>).

producida por el propio Poder Judicial, que permite, además de aproximarse a las características del delito cometido por adolescentes, conocer el funcionamiento del sistema de justicia.

Respecto a la información del Poder Judicial es pertinente formular dos aclaraciones. Primero, trata de adolescentes encausados y no de número de delitos, y de hecho puede haber más de un encausado por el mismo delito. Segundo, las sentencias pueden ser dictadas en un año pero el proceso haberse iniciado durante el año anterior. Otra aclaración refiere a la categoría del delito, ya que, por ejemplo, las sentencias por *homicidio* incluyen también las tentativas.

Según los datos proporcionados por el Poder Judicial para el total del país, los delitos por los cuales mayormente son sentenciados los adolescentes son la rapiña y el hurto. Desde 2009 ambos delitos sumados representan más del 80 % de las sentencias, y ninguno de los restantes delitos supera el 5 %.

En segundo lugar, entre 2009 y 2011, y luego de una caída en 2010, se observa un aumento muy significativo de los procesamientos a adolescentes: 23 % si se compara 2011 con 2009 (1.947 procesados en 2011, 1.577 en 2009). Este dato parecería estar correlacionado con el pico de 3.250 asuntos iniciados a adolescentes en 2011.

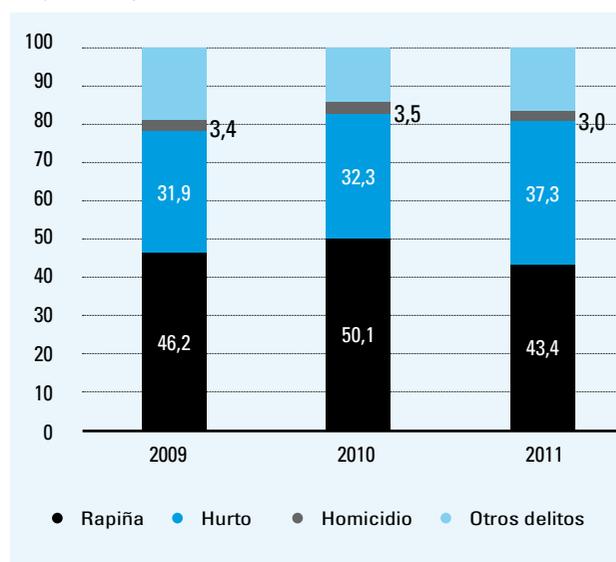
Las rapiñas son el delito con más procesamientos para los tres años y representan más del 40 % de los procesamientos para cada año, con un pico de 50 % en 2011. Según el artículo 344 del Código Penal, el

GRÁFICO IV.8

Adolescentes con sentencia por rapiña, hurto, homicidio y otros delitos

Uruguay, total del país, 2009-2011.

En porcentaje



Fuente: Procesamiento propio a partir de datos de la División de Planeamiento y Presupuesto del Poder Judicial.

delito de rapiña implica la utilización de violencia o amenazas para apropiarse de un bien ajeno. El peso significativo de estos delitos parecería estar confirmando también para los adolescentes la hipótesis de un cambio hacia modalidades más violentas del

CUADRO IV.8

Sentencias penales a adolescentes
según procedencia
Uruguay, Montevideo/interior, 2009-2011.
En número de sentencias

	Montevideo	Interior
2009	786	791
2010	745	705
2011	916	1.031
Variación 2009-2011	16,5	30,3

Fuente: Procesamiento propio a partir de datos de la División de Planeamiento y Presupuesto del Poder Judicial.

delito. Los datos muestran a su vez un aumento muy significativo de los procesamientos por hurto: 44 % (503 procesamientos en 2009, 726 en 2011).

Si bien ambos delitos aumentan en número de procesados, los hurtos lo hacen con mayor velocidad que las rapiñas. Como muestra el gráfico IV.8, los procesamientos por rapiña representaron el 46,2% de los procesamientos en 2009 y el 43,4% en 2011. Por su parte, en los mismos años los hurtos representaron, respectivamente, el 31,9% y el 37% de los procesamientos.

El número de adolescentes procesados por participar en un homicidio es preocupante y se ha manteni-

do relativamente estable en los últimos tres años: 53 procesados en 2009, 51 en 2012 y 58 en 2011. Su peso relativo es marginal en el número de los adolescentes procesados, con un pico de 3,5% en 2010.

Es importante aclarar que el número de adolescentes procesados por este delito no puede ser directamente relacionado con la cantidad de denuncias por homicidio que se presentaron al inicio de este capítulo. Las cifras del Ministerio del Interior corresponden al número de homicidios y tentativas, mientras que las cifras del Poder Judicial refieren al número de adolescentes procesados por estos delitos.

2.7. Procesamientos a adolescentes según procedencia: Montevideo e interior

La evolución de los procesamientos según la procedencia de los adolescentes muestra un llamativo aumento del número de adolescentes procesados en el interior del país. Como muestra el cuadro IV.8, el crecimiento de los procesamientos en Montevideo entre 2009 y 2011 fue del 16,5%, mientras que en el interior de país representó un 30,3%. Asimismo, en 2011 el número de procesados del interior del país superó al de la capital.

Sin embargo, respecto a los tipos de infracción hay importantes diferencias entre los procesamientos de Montevideo y los del interior.

En el 2011 las rapiñas representaron el 70% del total de las sentencias en Montevideo y el 19,7% en el in-

CUADRO IV.9

Número de sentencias a adolescentes por delitos seleccionados
Montevideo, 2009-2011. En valores absolutos y porcentaje sobre el total de delitos

	Montevideo		Interior	
	Sentencias	% en el total de delitos	sentencias	% en el total de delitos
2009				
Rapiña	595	75,70	133	16,81
Hurto	78	9,92	425	53,73
Homicidio	33	4,20	20	2,53
2010				
Rapiña	576	77,32	151	21,42
Hurto	65	8,72	404	57,30
Homicidio	33	4,43	18	2,55
2011				
Rapiña	642	70,09	203	19,69
Hurto	119	12,99	607	58,87
Homicidio	45	4,91	13	1,26

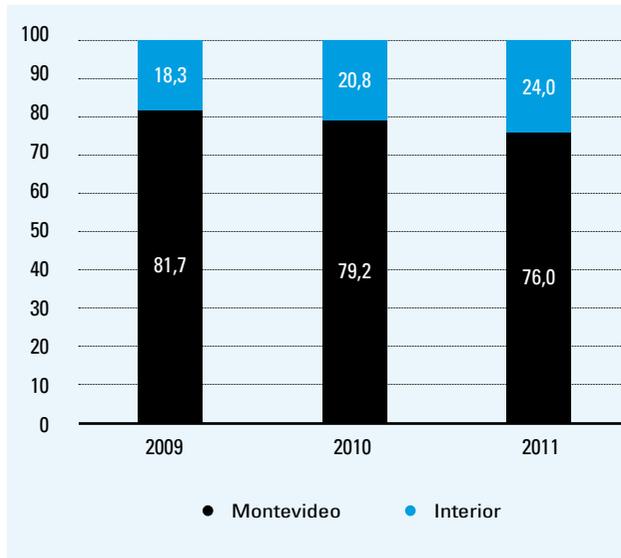
Fuente: Procesamiento propio a partir de datos de la División de Planeamiento y Presupuesto del Poder Judicial.

GRÁFICO IV.9

Sentencias por rapiña aplicadas a adolescentes según área geográfica

Uruguay, Montevideo/interior, 2009-2011.

En porcentaje



Fuente: Procesamiento propio a partir de datos de la División de Planeamiento y Presupuesto del Poder Judicial.

GRÁFICO IV.10

Sentencias por hurto aplicadas a adolescentes según área geográfica

Uruguay, Montevideo/interior, 2009-2011.

En porcentaje



Fuente: Procesamiento propio a partir de datos de la División de Planeamiento y Presupuesto del Poder Judicial.

terior. La relación es inversa en lo que refiere al hurto: las sentencias por este delito alcanzaron el 58,9% en el interior y en Montevideo fueron un 13%.

Las sentencias por homicidio también presentan mayor frecuencia en Montevideo que en el interior del país: 5% y 1,33% respectivamente para 2011. Estos datos muestran una mayor presencia de delitos violentos en la capital y parecerían confirmar una relación entre mayor urbanización y mayor violencia (UNICEF, 2012).

Sin embargo, como se mencionó, es en el interior donde los procesamientos han aumentado en mayor medida durante los últimos tres años. Esto se evidencia particularmente en el crecimiento del número de procesamientos por hurto: 425 en 2009 y 607 en 2011.

En Montevideo, aunque crecieron en número, las rapiñas pasaron de representar el 75,7% de los procesamientos en 2009 al 70% en 2011, mientras el hurto creció de 9,92 a 12,99% respectivamente.

El peso de los procesamientos del interior del país en el total de procesamientos comienza a mostrar un muy leve cambio, tanto en la distribución de la procedencia de los adolescentes procesados como en

el mapa de tipos de delitos. Si bien la gran mayoría de los procesamientos por rapiña corresponde a Montevideo, los procesamientos de adolescentes en el interior por este delito han aumentado su peso en los últimos tres años.

En resumen, los datos permiten constatar un aumento muy significativo del número de adolescentes procesados en el total del país. Este estaría en gran medida explicado por un incremento de los procesados en Montevideo, pero fundamentalmente en el interior del país: en 2011 por primera vez los procesados en el interior superaron a los de Montevideo en más de 100 sentencias.

Por otra parte, la rapiña y el hurto continúan siendo los delitos más frecuentes entre los adolescentes. Los restantes delitos no superan individualmente el 5%. Si bien la rapiña sigue siendo el delito con más procesamientos (845, que representan el 43,4% de las sentencias), se observa un crecimiento importante de los procesamientos por hurto (37% de las sentencias).

2.8. La excesiva utilización de la privación de libertad

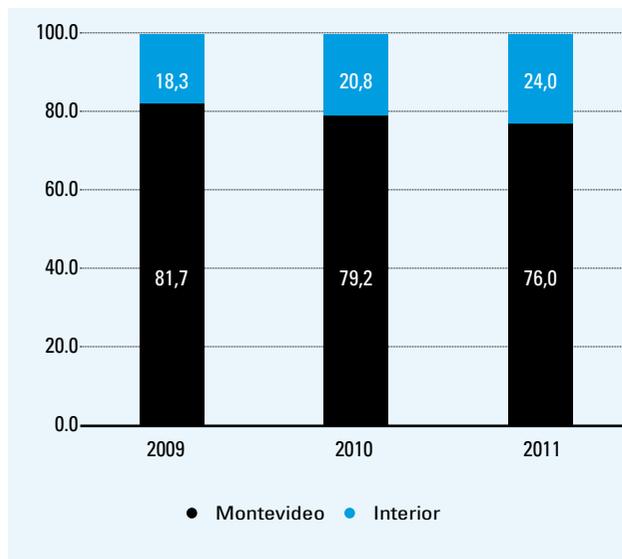
Las cárceles son instituciones de carácter total

GRÁFICO IV.11

Sentencias por rapiña

Uruguay, Montevideo/interior, 2009-2011.

En porcentaje del total de sentencias por rapiña



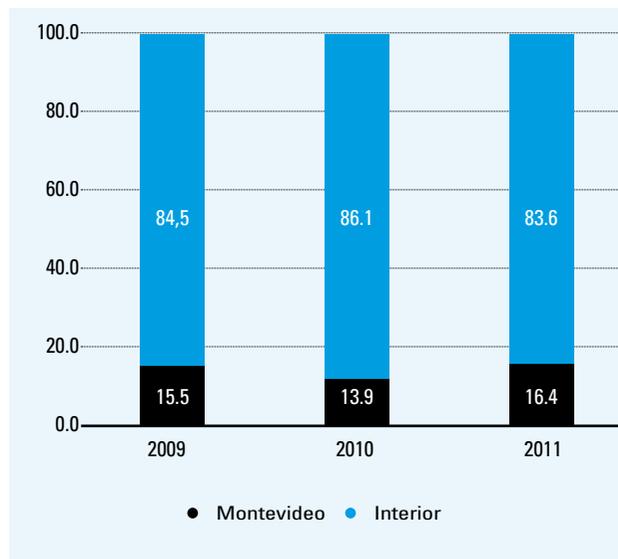
Fuente: Procesamiento propio a partir de datos de la División de Planeamiento y Presupuesto del Poder Judicial.

GRÁFICO IV.12

Sentencias por hurto

Uruguay, Montevideo/interior, 2009-2011.

En porcentaje del total de sentencias por hurto



Fuente: Procesamiento propio a partir de datos de la División de Planeamiento y Presupuesto del Poder Judicial.

destinadas a separar del resto de la sociedad a quienes cometen un delito. Las características de este tipo de establecimiento —el aislamiento, la disciplina mediante el empleo de la violencia, la mala alimentación, la falta de higiene adecuada, el abuso de medicación y la carencia de relaciones de afecto— tienen consecuencias en los adolescentes tanto desde el punto de vista psicológico como social.

La adolescencia es el período de afirmación de la identidad, por lo cual los efectos que la prisión puede causar en lo inmediato y en el futuro desarrollo del adolescente son particularmente devastadores (UNICEF, 2003). La privación de libertad tiene consecuencias demoledoras para la vida de un adolescente, para su presente y para su futuro.

Lejos de la pretensión “resocializadora”, el encierro desde corta edad implica una socialización en la violencia, la adopción de códigos propios de la cultura de la cárcel, la anulación de la identidad y el aumento del desarraigo comunitario y familiar.

Tomando esto en consideración, el artículo 37 de la CDN dispone que la pena de privación de libertad debe ser el último recurso y por el menor tiempo

posible. Asimismo el CNA del Uruguay⁵ retoma este principio y además establece que la privación de libertad se aplicará “cuando no existan otras medidas adecuadas dentro de las no privativas de libertad” y que en este caso el juez debe justificar su decisión. Ambos instrumentos contemplan la posibilidad de privar de libertad a un adolescente, pero la restringen a aquellas situaciones de especial gravedad.

Pese a estas disposiciones, la privación de libertad es la medida más utilizada por el sistema uruguayo de justicia penal juvenil. Esto es particularmente preocupante en lo que refiere a las medidas cautelares.

El CNA establece que son medidas cautelares: la prohibición de salir del país; la prohibición de acer-

5 “Artículo 87. (Aplicabilidad). Las medidas privativas de libertad no son obligatorias para el Juez. Se aplicarán cuando configurándose los requisitos legales, no existan otras medidas adecuadas dentro de las no privativas de libertad. El Juez fundamentará los motivos de la no aplicación de otras medidas. Se tendrá en consideración el derecho del adolescente a vivir con su familia, y en caso que proceda la separación, a mantener contacto permanente con la familia, pareja, amigos, referentes afectivos y otros, si ellos no fueren perjudiciales para el mismo.”

CUADRO IV.10

Medida cautelar aplicada a adolescentes

Uruguay, Montevideo/interior, 2010-2011. En valores absolutos y porcentajes

Año 2010	Montevideo		Interior		Total del país	
	Número	%	Número	%	Número	%
Internación provisoria	471	63,1	298	42,3	769	53,0
Arresto domiciliario	180	24,2	140	19,9	320	22,1
Sin medida adoptada	49	6,6	60	8,5	109	7,5
Obligación de concurrir al juzgado	40	5,4	173	24,5	213	14,7
Prohibición de acercarse a la víctima	5	0,7	24	3,4	29	2,0
Prohibición de salir del país	0	0	3	0,4	3	0,2
Sin dato			7	1,0	7	0,5
Total	745	100	705	100,0	1450	100,0
Año 2011	Montevideo		Interior		Total del país	
	Número	%	Número	%	Número	%
Internación provisoria	549	59,9	484	46,6	1033	52,9
Arresto domiciliario	212	23,1	232	22,4	444	22,7
Sin medida adoptada	71	7,8		0,0	71	3,6
Obligación de concurrir al juzgado	80	8,7	213	20,5	293	15,0
Prohibición de acercarse a la víctima	4	0,4	29	2,8	33	1,7
Prohibición de salir del país	0	0,0	6	0,6	6	0,3
Sin dato	0	0,0	74	7,1	74	3,8
Total	916	100	1038	100	1954	100

Fuente: Procesamiento propio a partir de datos de la División de Planeamiento y Presupuesto del Poder Judicial.

carse a la víctima o a otras personas, de concurrir a determinados lugares o de tomar contacto con personas determinadas; la obligación de concurrir periódicamente al tribunal o ante la autoridad que el juez determine, el arresto domiciliario y la internación provisoria.

Dispone además que el arresto domiciliario y la internación provisoria solo podrán aplicarse si la infracción que se imputa al adolescente puede ser objeto de una sentencia definitiva de privación de libertad y siempre que ello sea indispensable para: a) asegurar la comparecencia del adolescente a los actos procesales esenciales, y b) la seguridad de la víctima, el denunciante o los testigos (artículo 76).

Sin embargo, la internación provisoria en establecimientos de privación de libertad se constituye en la medida cautelar por excelencia. Ella representó, tanto en 2010 como en 2011, más del 50 % de las medidas cautelares adoptadas (y sumada al arresto domiciliario supera el 75 %).

En 2011 la internación provisoria representó el 63,1 % de las medidas cautelares dictadas en Montevideo y el 42,3 % en el interior del país. Este dato es particularmente preocupante, ya que la medida cautelar que se dicta en la audiencia preliminar tiene la finalidad de asegurar que el adolescente concorra al juzgado o de proteger a la víctima, no la de anticipar una pena.

En este sentido, el artículo 76 del CNA establece que tanto el arresto domiciliario como la privación de libertad "sólo podrán aplicarse si la infracción que se imputa al adolescente puede ser objeto en definitiva de una medida privativa de libertad, de acuerdo con el artículo 86". No obstante, los datos muestran que existe una diferencia importante entre el número de adolescentes que han sido objeto de estas medidas cautelares y el de quienes han sido luego sentenciados a privación de libertad.

Los datos disponibles para 2011 (Poder Judicial, 2011) indican que en Montevideo a 761 adolescentes

CUADRO IV.11

Medida impuesta a adolescentes en la sentencia
Uruguay, interior del país, 2011. En número de procesos
concluidos y porcentaje

Medida impuesta en la sentencia	Frecuencia	Porcentaje
Incorporación a un programa socioeducativo	285	34,2%
Libertad asistida	194	23,3%
Internación	164	19,7%
No privativas de libertad	46	5,5%
Libertad vigilada	38	4,6%
Amonestación	33	4%
Privativas de libertad*	33	4%
Internación en régimen de semilibertad	14	1,7%
Advertencia	8	1%
Prestación de servicios a la comunidad	7	0,8%
Observancia de las reglas de conducta	6	0,7%
Obligación de reparar el daño	3	0,4%
Prohibición de conducir vehículo	1	0,1%
Total	832	100%

* Se deja constancia de que en 206 de los casos relacionados no se especifica la medida impuesta en la sentencia.

Fuente: Procesamiento propio a partir de datos de la División de Planeamiento y Presupuesto del Poder Judicial.

se les aplicó como medida cautelar la internación o el arresto domiciliario, mientras que solo 501⁶ tuvieron una sentencia de privación de libertad. Si se observa únicamente la internación, se advierte que, mientras en Montevideo a 549 adolescentes se les aplicó una medida cautelar de internación provisoria, los que tuvieron una sentencia de internación fueron 507. Es decir que 42 adolescentes de Montevideo fueron enviados a un centro de privación de libertad cuando el delito no lo ameritaba.

La situación es aún más preocupante en el interior. Allí, en el año 2011, 716 adolescentes tuvieron como medida cautelar la internación provisoria o el arresto domiciliario. Si se observa solo la internación, 484

6 Son 495 con sentencia de privación de libertad, 6 en semilibertad y 6 para los que no se especifica si es privación de libertad o semilibertad.

fueron internados provisionalmente, pero solo hubo 178 sentencias de privación de libertad.

El Poder Judicial aclara que existen 206 casos en los cuales no se especifica la sentencia, pero si se asumiera que estos se distribuyen de forma similar a los restantes 832 casos, un 25,4% correspondería a sentencias de privación de libertad (internación, privativas de libertad, internación en régimen de semilibertad), lo que significa aproximadamente 53 adolescentes más. En definitiva, mientras 484 adolescentes fueron internados como medida cautelar, solo 231 tuvieron una sentencia de internación. Hubo 253 adolescentes internados pese a que el delito que habían cometido no lo ameritaba.

Los datos constatan el uso sumamente limitado de las medidas no privativas de libertad. Esto refuerza la idea de que es necesario especializar el sistema de justicia penal juvenil, en particular dotando de mayores recursos, financieros y técnicos, a la Defensa Pública (a la cual recurren casi todos los adolescentes intervenidos).

2.9. Uruguay, la privación de libertad como única respuesta

Es sabido que Uruguay es un país con una fuerte tendencia al encarcelamiento. En lo que refiere a los adultos, la población carcelaria ha crecido constantemente desde 1989. El país ocupa el cuarto lugar en América Latina en la tasa de personas privadas de libertad por cada 100.000 habitantes.⁷ Este se ha convertido en un problema de alta prioridad en términos de derechos humanos. Los establecimientos carcelarios no tienen la capacidad suficiente y, pese a los esfuerzos realizados en los últimos años, aún están lejos de cumplir con los estándares mínimos de respeto a los derechos humanos.

En cuanto a los adolescentes, la situación es aún más preocupante. La información que se presenta en el cuadro IV.12 evidencia los problemas que tiene el país para dar respuestas alternativas a los adolescentes que cometen delitos. Mientras países como Irlanda del Norte tenían en 2004 una proporción de menores privados de libertad de 1 cada 4.000 menores de 18

7 Tasa de personas privadas de libertad por cada 100.000 habitantes, América Latina: Guayana Francesa, c. 297; Chile, 294; Guyana, 281; Uruguay, 279; Brasil, 260; Surinam, 191; Perú, 184; Colombia, 181; Venezuela, 149; Argentina, 145; Bolivia, 112; Paraguay, 97; Ecuador, 86 (International Centre for Prison Studies: *World Prison Brief*, <http://www.prisonstudies.org/info/worldbrief/>).

CUADRO IV.12

Menores de 18 años detenidos en institutos penitenciarios

Países seleccionados, 2004, y Uruguay, 2011. En valores absolutos y proporción sobre la población de la misma edad

	Menores de 18 años privados de libertad	Población menor de 18 años (en miles)	Proporción de menores privados de libertad
Irlanda del Norte	71	452	1 cada 4.000
Inglaterra y Gales	2335	13,044	1 cada 4.166
Escocia	196	1,263	1 cada 4.347
Francia	797	14,908	1 cada 12.500
Irlanda	54	991	1 cada 12.500
Bélgica	101	2,589	1 cada 16.666
Holanda	130	4,048	1 cada 20.000
Italia	471	14,330	1 cada 20.000
España	175	10,338	1 cada 50.000
Finlandia	7	1,302	1 cada 100.000
Noruega	11	1,131	1 cada 100.000
Uruguay (2011)*	447	877	1 cada 1.963

* *Memoria Anual del INAU 2011*, adolescentes en Semeji, internación de 24 horas. Los datos de población representan a las personas de 0 a 17 años y 364 días.

Fuente: Los datos, salvo los de Uruguay, fueron extraídos de Associazione Antigone, *Ragazzi dentro. Primo rapporto sugli istituti penali per minori*, disponible en <http://www.innocentievazioni.net/upload/files/Ragazzi%20dentro.pdf>, 2011, que a su vez lo tomó de J. Graham y C. Moore, "Beyond welfare versus justice", en J. Junger-Tas y S. Decker, *International handbook of Juvenile Justice*, Dordrecht: Springer, 2006, p. 90. Para Uruguay, Censo 2011.

años, Francia 1 cada 12.500 y España 1 cada 50.000, en Uruguay la proporción es de 1 adolescente privado de libertad por cada 1.963 adolescentes.

Al preocupante número de adolescentes privados de libertad se le suman las malas condiciones de los establecimientos. Reiterados informes de la sociedad civil, así como las visitas realizadas por UNICEF, muestran que las condiciones de privación de libertad están aún muy por debajo de los mínimos estándares de respeto a los derechos humanos.

Un reciente estudio de la Fundación Justicia y Derechos y el Servicio Paz y Justicia volvió a mostrar dificultades en materia edilicia, en los controles de salud, en la sobreutilización de fármacos (64% de los adolescentes declaró consumir psicofármacos periódicamente), en las posibilidades de comunicación con la familia y en el acceso a la educación (solo el 41% de los adolescentes manifestó estar cursando algún tipo de estudio). De acuerdo a ese informe:

En este contexto, los centros se constituyen en lugares de encierro en los cuales los derechos

tienen escasa posibilidad de ejercicio y en donde se consolida lo carcelario como práctica que regula lo cotidiano, pero también como moralidad.

2.10. La situación social de los adolescentes en contacto con el sistema de justicia penal: ¿qué pasó antes de llegar?

No es novedad para quienes trabajan en el campo de las políticas criminales que la mayoría de quienes ingresan al sistema penal presentan una situación de fuerte vulnerabilidad social. Sin embargo, sí debería llamar la atención que estos adolescente tengan además una persistente acumulación de fracasos en su relación con el sistema de políticas públicas sociales, especialmente en la permanencia en el sistema educativo y en su pasaje por distintos dispositivos de protección *especial*.

En materia de educación, los datos relevados por el Observatorio del Sistema Judicial para los años 2009 y 2010 muestran que el nivel educativo de los adolescentes captados por el sistema penal de Montevideo es alarmantemente menor que el de la población

CUADRO IV.13

Nivel educativo de los adolescentes intervenidos
Uruguay, total del país, 2009-2010.
En porcentaje

	2009	2010
Primaria incompleta	26,6	25,5
Primaria completa	44,4	43,4
Ciclo básico incompleto	17,8	24,7
Ciclo básico completo	1,5	2,1
Bachillerato incompleto	1,9	0,3
Bachillerato completo	0,0	0,0
UTU incompleta	7,4	4,0
UTU completa	0,4	0,0
Total	100,0	100,0

Fuente: Observatorio del Sistema Judicial, Montevideo:
Fundación Justicia y Derechos, 2009, 2010.

adolescente en general. Considerando que al sistema penal se ingresa a partir de los 13 años de edad y que en Uruguay el egreso de la educación primaria es prácticamente universal (véase al respecto el capítulo II), es sumamente llamativo que 1 de cada 4 adolescentes tenga como máximo nivel educativo alcanzado *primaria incompleta* y 1 de cada 2, *primaria completa*. Además, pese a que los adolescentes de entre 15 y 18 años representan el 85% de los casos, solo el 2% completó el ciclo básico.

Los datos del Observatorio del Sistema Judicial muestran, además de una sobrerrepresentación de los adolescentes que no estudian ni trabajan, una caída importante del número de adolescentes que se encontraban estudiando antes de cometer la infracción. Estos eran el 34% en 2008 y el 18,2% en 2010, prácticamente la mitad. Asimismo, el porcentaje de adolescentes que al ingresar se encontraban sin estudiar ni trabajar pasó de 48% en 2008 a 65,7% en 2010.

Un aspecto relevante en la búsqueda de estrategias que tiendan a disminuir el delito es conocer el contacto previo que los adolescentes han tenido con las políticas de protección y también con las políticas penales. En el primer caso, es pertinente saberlo para ver cuánto han logrado esas políticas reducir la vulnerabilidad de los adolescentes. En el segundo caso, para conocer en qué medida su pasaje previo por el

CUADRO IV.14

Actividad que realizaba el adolescente antes de ingresar en el sistema penal
Montevideo, 2008-2010. En porcentaje

	2008	2009	2010
Estudiaba	34	19,1	18,2
Trabajaba	17	14,5	13,8
Estudiaba y trabajaba	1	2,3	2,2
No estudiaba ni trabajaba	48	62,4	65,7

Fuente: Observatorio del Sistema Judicial, Montevideo:
Fundación Justicia y Derechos, 2009, 2010.

sistema penal ha logrado cumplir con su finalidad: reintegrarlos a la sociedad para que asuman en ella una función constructiva (artículo 40 de la CDN).

Si bien la información disponible es acotada, un reciente estudio realizado por SERPAJ y la Fundación Justicia y Derecho (Juanche y Palummo, 2012) mostró que más del 70% de los adolescentes privados de libertad en 2011 manifestaban haber sido institucionalizados previamente en el INAU. Un 10% de ellos había estado en instituciones de protección y un 66% en un establecimiento de privación de libertad. Sobre este mismo aspecto, el Censo Nacional de Reclusos Adultos, realizado por el Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la Udelar y el Ministerio del Interior en 2010, relevó que una cuarta parte (25,8%) de los reclusos habían estado internados en un hogar del INAU o establecimiento similar en su infancia o adolescencia.

Los datos presentados en este apartado solo son útiles para ampliar la mirada sobre el sistema de justicia penal juvenil, que tiende a operar frecuentemente sobre aquellos adolescentes que presentan mayor vulnerabilidad. En ese sentido, podría decirse que el sistema penal termina operando como respuesta fallida del sistema de políticas sociales que no logra impactar en ciertos sectores de la sociedad.

2.11. Apuntes finales

Con conciencia de la legítima preocupación de la ciudadanía por la violencia y la inseguridad, y de los problemas que se presentan para dimensionar el delito en general y aquel cometido por adolescentes en particular, este apartado pretendió comenzar a ordenar las piezas de un puzzle todavía bastante incompleto.

En momentos en los cuales el foco está puesto casi exclusivamente en el endurecimiento de las penas y el aumento de la privación de libertad de menores de edad como solución a los problemas del país en materia de inseguridad, se pretendió aportar una mirada más amplia, que comience a colocar el tema en su justa dimensión.

El delito en los adolescentes no es un fenómeno aislado. Nunca puede ser analizado desconociendo que se comporta dentro de un contexto más complejo que tiene que ver con la violencia delictual en general y con los patrones de comportamiento de los adultos. El delito adolescente es apenas una porción lateral del problema. Sin subestimarlos, creemos haber aportado información suficiente para demostrar que, si lo que se pretende es solucionar los problemas de inseguridad, poco se logrará endureciendo la respuesta frente a los delitos cometidos por adolescentes, y sí se impactará negativamente sobre su futuro.

La situación de los adolescentes que infringen la ley debe ser abordada desde otra perspectiva. La privación de libertad es la última medida; así lo disponen la Convención sobre los Derechos del Niño y el Código de la Niñez y Adolescencia, y no es una disposición caprichosa. Aunque mejoren notablemente las condiciones que presenten los establecimientos de privación de libertad, el encierro en la adolescencia implica el reforzamiento de la socialización en la violencia, la adopción de códigos propios de la cultura de la cárcel, la anulación de la identidad y el aumento del desarraigo comunitario y familiar. La cárcel no es el mejor instrumento para la pretendida “resocialización” o “reintegración”; es el castigo más severo que el Estado le impone a un adolescente que ha cometido un delito. Para integrar y socializar existen las políticas sociales.

El carácter “socioeducativo” de las penas en los sistemas de justicia penal no debe ser entendido como una justificación para aumentar el tiempo de control del Estado sobre un adolescente. La participación de los adolescentes en actividades de carácter socioeducativo refiere a un mínimo a garantizar con el fin de que la privación de libertad atenúe sus efectos negativos. El sistema penal no debe ni puede solucionar la situación social de los adolescentes.

Cuando sea necesaria la intervención del sistema penal de adolescentes, es fundamental que este funcione de acuerdo a lo establecido y pueda cumplir con el objetivo que le exige su especificidad. En tal

sentido, la Convención reconoce a los adolescentes determinadas garantías: el debido proceso, la presunción de inocencia, la proporcionalidad entre la sanción y el delito cometido, el derecho a una asistencia jurídica y a una defensa técnica adecuada durante toda la etapa de su relación con el sistema de justicia, y el principio de legalidad. Este último establece que los adolescentes solamente pueden ser sometidos a la justicia penal de adolescentes por infringir la ley, no por sus condiciones sociales.

En lo que refiere a la privación de libertad, las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad establecen:

12. La privación de la libertad deberá efectuarse en condiciones y circunstancias que garanticen el respeto de los derechos humanos de los menores. Deberá garantizarse a los menores recluidos en centros el derecho a disfrutar de actividades y programas útiles que sirvan para fomentar y asegurar su sano desarrollo y su dignidad, promover su sentido de responsabilidad e infundirles actitudes y conocimientos que les ayuden a desarrollar sus posibilidades como miembros de la sociedad.

13. No se deberá negar a los menores privados de libertad, por razón de su condición, los derechos civiles, económicos, políticos, sociales o culturales que les correspondan de conformidad con la legislación nacional o el derecho internacional y que sean compatibles con la privación de la libertad.

Esto significa que el único derecho que pierden los adolescentes en condiciones de reclusión es el derecho a la libertad. El resto de los derechos deben estar garantizados. Es importante enfatizar que los sistemas de sanciones penales no se restringen a la privación de libertad; las penas alternativas son también una respuesta penal válida. Penas alternativas fuertes y solventes son una oportunidad para que el pasaje del adolescente por el sistema penal tenga un sentido socioeducativo.

En el año 2004 el Parlamento uruguayo aprobó el Código de la Niñez y la Adolescencia, que avanzó en la adecuación de la normativa nacional a la Convención. En él se define la reacción del Estado frente a adolescentes acusados de infringir la ley. Después de ocho años de haber entrado en vigencia el CNA, UNICEF sostiene que hay aspectos respecto a su implementación y en particular sobre el funcionamiento del

sistema penal de adolescentes que evidencian importantes dificultades y merecen ser revisados:

- En primer lugar, el Código declara a los niños y los adolescentes como sujetos de derecho. Sin embargo, incorpora disposiciones en el articulado que hacen que, en los hechos, la efectividad de esos derechos siga dependiendo de la decisión discrecional de los adultos (del juez o del funcionario administrativo) y que estos puedan ejercer ese poder de decisión sin otro límite que su “criterio” (artículos 69, 72, 86 y 91).
- En segundo lugar, hay consenso entre múltiples actores sobre las inaceptables condiciones en las cuales los adolescentes cumplen la privación de libertad. Es importante señalar que no existe un instrumento de monitoreo independiente sobre las condiciones de la privación de libertad, como tiene el sistema penitenciario de adultos a través del Comisionado Parlamentario.
- En tercer lugar, se constata una utilización aún limitada de las penas alternativas a la privación de libertad, que de acuerdo con la CDN tendrían que ser el instrumento principal para con los adolescentes que infringen la ley, y la necesidad de fortalecerlas a fin de que las sanciones de este tipo sean una opción válida y eficiente.
- En cuarto lugar, se identifica la necesidad de avanzar en la especialización del sistema de justicia penal de adolescentes, a través de la asignación adecuada de recursos y la profundización de la capacitación de los operadores. A modo de ejemplo, es preciso fortalecer, en términos de recursos humanos y financieros, el rol de la Defensa Pública, a la que recurre la casi totalidad de los adolescentes en conflicto con la ley.
- En quinto lugar, es necesario fortalecer el sistema actual, mediante la creación de políticas estructuradas de apoyo al egreso, que deberían comenzar a ejecutarse desde el primer día de la sanción, tanto para las penas alternativas a la privación de libertad como para la privación de libertad como tal.

Por último, la situación de los adolescentes en contacto con el sistema penal juvenil evidencia fallas previas en las políticas públicas del país. Para que el

número de potenciales *clientes* del sistema penal se ubique en una dimensión cuantitativa razonable, es necesario reforzar aquellas políticas que tienen como objetivo la promoción de los derechos sociales, económicos y culturales.

3. Violencia e infancia

La violencia es un fenómeno que vulnera los derechos de miles de niños y niñas uruguayos. La exposición de un niño a la violencia tiene consecuencias inmediatas en el desarrollo (dolor, enfermedades y consecuencias físicas de diferente índole, dificultades para aprender, desvalorización, sentimientos de culpa, miedo y desconfianza en el mundo adulto), pero también secuelas que impactan para el resto de la vida (dificultades para entablar relaciones y vínculos sanos, depresiones, conductas autodestructivas).

Como se ha venido señalando desde hace varios años, este es un problema preocupante y extendido en Uruguay. Si bien el país no cuenta con información actualizada sobre la prevalencia de la violencia contra los niños y niñas, los datos proporcionados por el Programa Infancia y Familia del Ministerio de Desarrollo Social en 2008 revelaban la necesidad de atender el fenómeno con urgencia y profundidad (Infamilia, 2009).

Dicho estudio mostraba que en Montevideo y el área metropolitana el 79,8% de los adultos encuestados manifestaba haber ejercido algún tipo de violencia (física o psicológica) contra al menos uno de los niños a su cuidado. El 24,3% había ejercido violencia psicológica y el 55,5% violencia física: 41,4% violencia física moderada y 14,1% violencia física severa o muy severa.⁸

El estudio construía, además, índices de prevalencia general y crónica. La primera refleja situaciones excepcionales de violencia (una vez), mientras que la prevalencia crónica da cuenta de conductas que se verifican recurrentemente: 62,9% de los adultos declaraba recurrir a la violencia física de forma crónica, de ellos el 29,6% utilizaba la violencia física moderada y el 7,8% formas severas.

Además de la importante prevalencia de la violencia directa contra niños y niñas, un fenómeno extremadamente preocupante por el impacto en su

⁸ En la categoría *violencia física severa o muy severa* se incluyen las siguientes conductas: pegarle en alguna parte del cuerpo que no sea la cola con un objeto duro; pegarle con el puño o patearlo fuerte, darle una paliza (pegarle una y otra vez tan fuerte como se pueda), quemarlo o tirarle agua caliente a propósito.

CUADRO IV.15

Incidencia de la violencia doméstica en el total de delitos contra la persona

Uruguay, total del país, 2005-2011. En número de denuncias de delitos y porcentajes

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Total de denuncias de delitos contra la persona	23.517	21.638	23.663	25.994	26.495	26.400	26.809
Denuncias de violencia doméstica	6.853	7.151	10.824	12.450	13.709	15.277	15.868
Porcentaje de denuncias de violencia doméstica en el total de denuncias de delitos contra la persona	29,1	33,0	45,7	47,9	51,7	57,9	59,2

Fuente: Elaboración propia a partir de información del Observatorio sobre Violencia y Criminalidad del Ministerio del Interior.

desarrollo es el de la violencia de género dentro de las familias. Es decir, aquellas situaciones de violencia contra su madre o contra las mujeres con las que el niño o niña convive en su hogar.

Un reciente estudio (Save the Children, 2011) identifica las distintas formas en las que los niños y niñas están expuestos a la violencia de género. Estas son:

- Perinatal: violencia que ejerce el hombre contra la mujer embarazada.
- Intervención: violencia que sufre el niño o la niña al tratar de proteger a su madre.
- Victimización: el niño o la niña se convierten en objeto de violencia psicológica o física en el transcurso de una agresión a su madre.
- Participación: el niño o la niña colabora en la desvalorización de la madre.
- Testificación: el niño o la niña ve la agresión del padre hacia la madre.
- Escucha: el niño o la niña percibe la agresión desde otra habitación.
- Observación de las consecuencias inmediatas a la agresión: el niño o la niña ve cómo ha sido herida su madre, cómo ha quedado el lugar donde ha sido agredida, o ve llegar a la policía o la ambulancia.
- Experimentación de las secuelas: el niño o la niña vive los síntomas de su madre, la separación de sus padres o el cambio de residencia.

El *Informe mundial sobre violencia hacia los niños y niñas* (ONU, 2006: 45-109) indica que estos pueden sufrir daño psicológico y emocional por presenciar violencia contra otro miembro de la familia.⁹ Según

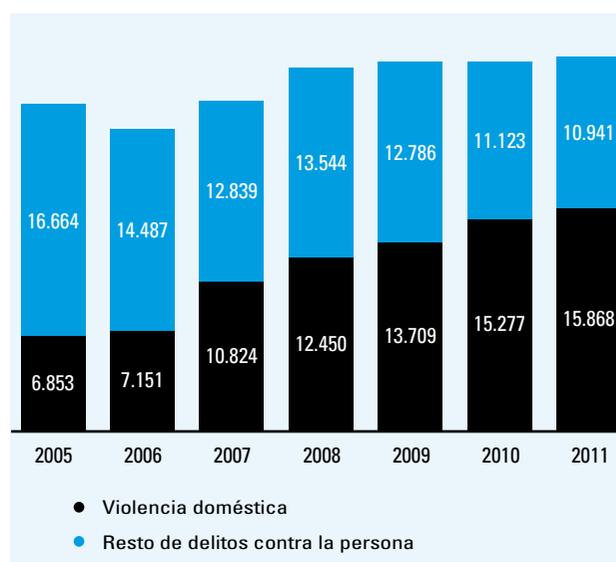
9 Al respecto el informe de las Naciones Unidas cita un estudio específico: J. L. Edleson (1996), "Children's Witnessing of Domestic Violence", *Journal of Interpersonal Violence*, vol. 14, n.º 8, pp. 839-870.

GRÁFICO IV.13

Incidencia de las denuncias por violencia doméstica en los delitos contra la persona

Uruguay, total del país, 2005-2011.

En número de denuncias



Fuente: Elaboración propia a partir de información del Observatorio sobre Violencia y Criminalidad del Ministerio del Interior.

dicho informe, presenciar esta violencia durante un largo periodo puede afectar gravemente y para toda la vida el bienestar, el desarrollo personal y las interacciones sociales de los niños, quienes pueden exhibir incluso los mismos trastornos de comportamiento y psicológicos que aquellos que son objeto directo de la violencia. La violencia de género tiene indefectiblemente relación con la vida de los niños, las niñas y los adolescentes que pertenecen a hogares donde esta es una situación recurrente.

CUADRO IV.16

Incidencia de la violencia doméstica en los homicidios de mujeres
Uruguay, total del país, 2004-2010. En número de homicidios y porcentaje

Año	Total homicidios de mujeres	Homicidios de mujeres relacionados con violencia doméstica	Porcentaje
2004	45	31	68,89
2005	37	29	78,38
2006	43	30	69,77
2007	32	28	87,50
2008	44	34	77,27
2009	45	26	57,78
2010	41	35	85,37
Total	287	213	74,22

Fuente: Observatorio de Violencia Doméstica en el Uruguay, <<http://www.infoviolenciadomestica.org.uy/indicadores.php>>.

Como se mencionó, las denuncias que recibe el Ministerio del Interior por violencia doméstica crecieron significativamente entre 2005 y 2011. En 2011 estas denuncias representaron casi el 10% del total de denuncias de delito, y en los años 2007, 2008, 2009, 2010 superaron en cantidad al número de denuncias por rapiña. A la fecha, las denuncias de violencia doméstica representan casi el 60% de los delitos contra las personas.

Particularmente trágicas son las situaciones en que la violencia doméstica implica la muerte de una mujer o de un niño. Según datos proporcionados por el Ministerio del Interior a CAINFO (CAINFO y RUCVDYS, 2011), en el período 2004-2010 se registraron 287 homicidios de mujeres, de los cuales 213 se dieron en situación de violencia doméstica (74%). En el mismo período se registraron 125 tentativas de homicidio de mujeres, 90 de ellas en situaciones de violencia doméstica (72%).

El mismo informe muestra para el mismo período la existencia de 173 homicidios de niños, niñas y adolescentes, de los cuales 57 ocurrieron en situaciones de violencia doméstica (33%).

Cuando se habla de violencia de género, es frecuente que los niños y las niñas queden invisibilizados. Sin embargo, los niños no son víctimas solo cuando la violencia se dirige contra ellos, sino también cuando viven la violencia cotidianamente, cuando son testigos, cuando se lastima a alguien a quien ellos quieren y especialmente cuando pierden a su madre.

Un paso significativo

El 16 de diciembre del 2011 el Parlamento nacional aprobó la ley n.º 18.850, "Hijos de personas fallecidas como consecuencia de hechos de violencia doméstica". Esta ley establece una pensión no contributiva y una asignación familiar especial para los hijos e hijas de personas muertas en hechos de violencia doméstica.

3.1. Las actuaciones judiciales relacionadas con violencia hacia los niños

En las situaciones de violencia contra niños, niñas y adolescentes se aplica tanto la Ley de Violencia Doméstica (n.º 17.514) como el Código de la Niñez y Adolescencia. Por tanto, existen situaciones de violencia directa contra niños, niñas y adolescentes que están subsumidas en las estadísticas judiciales de violencia doméstica.

El CNA refiere al maltrato y el abuso infantil en sus artículos 130 y 131, y especifica que, ante una denuncia escrita o verbal, la autoridad receptora deberá comunicar el hecho de forma fehaciente e inmediata al juzgado competente. El principio orientador será el de prevenir la victimización secundaria (exponer a la víctima a procedimientos innecesarios que impliquen revivir la violencia sufrida). Sin embargo, el CNA no

dispone medidas cautelares de protección especial a los niños víctimas de maltrato o abuso.

Esta falta de medidas de protección a la víctima en el CNA implica que existan casos de maltrato y abuso sexual infantil a los que se les aplica directamente la Ley de Violencia Doméstica, ya que esta sí contempla la aplicación de medidas cautelares. De acuerdo a los artículos 9 y 10 de dicha ley, el juez de oficio (a petición de parte o del Ministerio Público) deberá disponer todas las medidas tendientes a la protección de la vida, la integridad física o emocional de la víctima, la libertad y seguridad personal, así como la asistencia económica e integridad patrimonial del núcleo familiar. A esos efectos podrá adoptar las siguientes medidas:

1. Disponer el retiro del agresor de la residencia común y la entrega inmediata de sus efectos personales en presencia del alguacil. Se labrará inventario judicial de los bienes muebles que se retiren y de los que permanezcan en el lugar.
2. Disponer el reintegro al domicilio o residencia de la víctima que hubiera salido de allí por razones de seguridad personal, en presencia del alguacil.
3. Prohibir, restringir o limitar la presencia del agresor en el domicilio o residencia de la víctima, los lugares de trabajo, estudio u otros que esta frecuente.
4. Prohibir al agresor comunicarse, relacionarse, entrevistarse o desarrollar cualquier conducta similar en relación con la víctima, las demás personas afectadas, los testigos o denunciantes del hecho.
5. Incautar las armas que el agresor tuviera en su poder, las que permanecerán en custodia de la sede judicial. Prohibir al agresor el uso o la posesión de armas de fuego.
6. Fijar una obligación alimentaria provisional en favor de la víctima.
7. Disponer la asistencia obligatoria del agresor a programas de rehabilitación.
8. Si corresponde, resolver provisoriamente todo lo relativo a las pensiones alimenticias y, en su caso, a la guarda, tenencia y visitas.

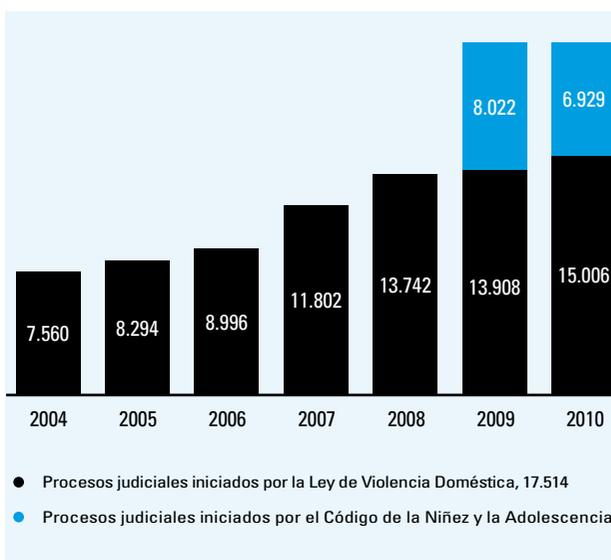
Por tanto, dado que los casos de maltrato infantil ingresan por ambas vías al Poder Judicial, y que si ingresan por la Ley de Violencia Doméstica no queda registrada la edad de la víctima, es imposible cuanti-

GRÁFICO IV.14

Número de procesos iniciados por la Ley de Violencia Doméstica y el Código de la Niñez y la Adolescencia

Uruguay, total del país, 2004-2010.

En valores absolutos



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Observatorio de Violencia Doméstica en el Uruguay, (<http://www.infoviolenciadomestica.org.uy/indicadores.php>).

ficar efectivamente el número de casos de maltrato y abuso infantil judicializados.

Una dificultad adicional es que las cifras sobre procedimientos iniciados por el CNA refieren a niños vulnerados en sus derechos (artículos 117 y siguientes), lo que implica que en el número de procedimientos iniciados se incluyan situaciones no necesariamente relacionadas con maltrato (por ejemplo, amenaza o vulneración de derechos por pobreza, fuga del hogar, situaciones de calle, etcétera). Si bien estos casos son muy minoritarios, los datos deben ser analizados con cautela.

La información disponible en el Poder Judicial evidencia, como lo hacían las denuncias policiales, un aumento significativo de los procedimientos iniciados por la Ley de Violencia Doméstica. Estos se duplicaron entre 2004 y 2010, pasando de 7.560 a 15.006. En lo que refiere al CNA, no es posible contar con información entre 2005 y 2008. Sin embargo, los datos recabados para los años 2009 y 2010 muestran que los procesos de este tipo tienen un volumen importante en la actividad del Poder Judicial (8.022 procesos

iniciados en 2009 y 6.929 en 2010). Adicionalmente, el informe de asuntos tramitados en Montevideo por la Ley de Violencia Doméstica durante 2010 (Poder Judicial, 2012) tiene en un 5% de los casos a los niños, niñas y adolescentes como víctimas directas de la violencia.

La información estadística que produce el Poder Judicial sobre violencia contra los niños no permite conocer a cabalidad el número de situaciones judicializadas. Además, como lo señala el informe del Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública y la Red Uruguaya contra la Violencia Doméstica y Sexual (CAINFO y RUCVDYS, 2011), no es posible conocer cuál es el tipo de maltrato que sufren los niños, niñas y adolescentes, ni el tipo de medidas que se decretan, su grado de cumplimiento, el perfil de los involucrados (especialmente el vínculo entre denunciado y víctima), el tipo de asistencia letrada recibida, la cantidad de pericias realizadas, la procedencia de las denuncias que atienden los juzgados, el número de situaciones remitidas a otras sedes ni la cantidad de audiencias realizadas.

Por otra parte, la información no contempla la posibilidad de que en un mismo núcleo familiar exista una situación de violencia doméstica y maltrato infantil, situación de hecho bastante probable. Esto refleja la dificultad para conocer el número de niños y niñas que sufren situaciones de violencia intrafamiliar, ya sea directa o como consecuencia de la violencia de género.

3.2. Políticas públicas de atención a niños víctimas de maltrato

En el año 2007 comenzó a funcionar el Sistema Integral de Protección a la Infancia y la Adolescencia contra la Violencia (SIPIAV). Dicho sistema es presidido por el Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU), y conformado por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), el Ministerio de Salud Pública (MSP), la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE), el Ministerio del Interior y la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP).

Los objetivos del SIPIAV son:

- consolidar un sistema nacional de atención a niños, niñas y adolescentes que sufren situaciones de violencia, mediante un abordaje interinstitucional, y
- fortalecer el sistema de promoción, protección y garantía de los derechos de niños, niñas y

CUADRO IV.17

Situación de los comités de recepción local por departamento

Uruguay, 2012

CRL conformados	CRL en proceso de conformación	Sin CRL a la fecha
Artigas Salto Río Negro Soriano Flores Florida Lavalleja Colonia (Nueva Palmira) Treinta y Tres Tacuarembó Canelones Montevideo	Paysandú Cerro Largo Rivera Maldonado San José	Durazno Rocha Colonia (capital)

Fuente: Información proporcionada por SIPIAV central.

adolescentes, avanzando en la concreción de acuerdos estratégicos que involucren a los organismos del Estado y la sociedad civil.

Desde su creación el SIPIAV trabaja para fortalecer los mecanismos de prevención, detección y atención de los casos de violencia contra los niños, niñas y adolescentes.

Según datos proporcionados por SIPIAV, en 2011 se atendió a 824 niños, niñas y adolescentes en servicios INAU-SIPIAV. Estos servicios se concentran en Montevideo, Canelones y San José. En el resto del país el SIPIAV trabaja para el establecimiento de *comités de recepción locales* que den una respuesta a estas situaciones.

Los comités de recepción están integrados por operadores del sistema infancia-adolescencia, fundamentalmente por las instituciones que integran el SIPIAV. Sus objetivos son:

- recepcionar, orientar y coordinar la atención de situaciones de violencia contra niños, niñas y adolescentes en forma intersectorial, en el marco de la protección integral;
- promover la creación y el fortalecimiento de espacios de asistencia intersectoriales;

- generar acuerdos locales para la atención, y
- plasmar en el territorio las orientaciones emanadas del Comité Interinstitucional Nacional SIPIAV, teniendo presentes las particularidades locales.

3.3. Apuntes finales

Como se ha evidenciado a lo largo del apartado, en Uruguay el abordaje de la violencia doméstica aparece fragmentado, tanto en materia legal como de políticas de atención a las víctimas.

Existen importantes vacíos de información que dificultan el análisis y la formulación de políticas públicas para hacer frente a la violencia de género y el maltrato a los niños.

Por otra parte, las políticas públicas no parecen contemplar integralmente la posibilidad de que en un mismo núcleo familiar exista una situación de violencia doméstica y maltrato infantil, ni toman en cuenta que ante una situación de violencia de género los hijos e hijas también son víctimas.

Por eso, las políticas públicas de respuesta a la violencia de género deben adoptar también un enfoque de derechos de infancia. Es necesario reconocer que los niños también son víctimas de la violencia de género y que es imprescindible adoptar las medidas necesarias para su recuperación y bienestar.

Por su escala, tanto la violencia directa contra los niños como la violencia de género parecen estar culturalmente arraigadas en el Uruguay. *La violencia está instalada en la vida cotidiana, en el día a día de las relaciones familiares y parece estar naturalizada como método correctivo o educativo.* En tal sentido, es sumamente importante fortalecer las políticas públicas que proporcionen a las familias herramientas para adoptar prácticas no violentas de crianza.

Por último, vale la pena reproducir algunas recomendaciones a los gobiernos formuladas en el *Informe mundial sobre violencia hacia los niños y niñas* (ONU, 2006) que parecen pertinentes para Uruguay. Estas recomendaciones se basan en las obligaciones relativas a los derechos humanos que tienen los gobiernos según la CDN y otros instrumentos internacionales.

- Dar prioridad a la prevención. Asegurar que se pongan en marcha a gran escala sistemas integrales para prevenir la violencia y proteger a los niños y niñas, que respeten al niño y su familia, su dignidad, su privacidad y sus necesidades de desarrollo.

- Desarrollar programas de sensibilización para prevenir la violencia basados en evidencias. Los gobiernos deben apoyar estrategias para concienciar y sensibilizar sobre los derechos de los niños y niñas, así como promover cambios en las normas sociales y culturales, la equidad de género y la no discriminación. Los gobiernos tienen la obligación de iniciar y apoyar campañas de sensibilización que promuevan relaciones no violentas y la comunicación con los niños y niñas, así como la participación positiva de los hombres y niños varones en la vida familiar.
- Proteger a los niños y niñas y tratar los asuntos de género. Los gobiernos deben asegurar que en toda iniciativa de investigación, prevención y respuesta relacionada con la familia exista un foco en la situación y los riesgos de niños y niñas.
- Fortalecer las respuestas coordinadas a la violencia. Es necesario que se reconozca que los niños suelen ser víctimas de la violencia doméstica y que es imprescindible garantizar su atención. Esto implica asegurar la protección de sus madres y la extensión de servicios de atención de niños en los centros de acogida para las mujeres. La comunidad y el Estado deben desarrollar programas apropiados para brindar asistencia a los niños que necesitan reponerse tanto de la violencia y los abusos que han sufrido como de los que han presenciado.
- Construir sistemas de información sólidos. Es esencial manejar datos precisos y fiables acerca de la magnitud y las consecuencias de la violencia contra los niños y niñas en el ámbito de la familia, estos datos son fundamentales para la abogacía basada en evidencias, la formulación de políticas, la asignación de recursos y la implementación de programas.

4. Niños privados del cuidado parental

4.1. La internación de niños y niñas en el marco de los derechos humanos

La internación de niños en hogares de tiempo completo se ha utilizado a lo largo de la historia con el argumento de proteger al niño cuya familia es considerada peligrosa para su desarrollo. Hoy se sabe que

la institucionalización de tiempo completo, lejos de proteger a los niños, afecta su desarrollo físico, social, emocional y cognitivo.

Existe un amplio consenso internacional sobre los efectos negativos que la separación de la familia tiene para la vida de los niños. En este marco, varios tratados de derechos humanos hacen referencia específica a la importancia de la familia.¹⁰

En particular, la CDN expresa que la familia es el medio natural para el crecimiento, el bienestar y la protección de los niños. Asimismo exhorta a los Estados a velar por que los niños no sean separados de sus padres (artículo 9) y, en caso de que se produzca dicha separación, hace explícito su derecho a mantener relaciones personales y contacto directo con ambos padres de modo regular.

Por su parte, la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad expresa en su artículo 23 (“Respeto del hogar y de la familia”) lo siguiente:

4. Los Estados Partes asegurarán que los niños y las niñas no sean separados de sus padres contra su voluntad, salvo cuando las autoridades competentes, con sujeción a un examen judicial, determinen, de conformidad con la ley y los procedimientos aplicables, que esa separación es necesaria en el interés superior del niño. En ningún caso se separará a un menor de sus padres en razón de una discapacidad del menor, de ambos padres o de uno de ellos.

5. Los Estados Partes harán todo lo posible, cuando la familia inmediata no pueda cuidar de un niño con discapacidad, por proporcionar atención alternativa dentro de la familia extensa y, de no ser esto posible, dentro de la comunidad en un entorno familiar.

Por tanto, los Estados que han ratificado ambas convenciones se ven no solo obligados a disponer y ejecutar medidas de protección de los niños, sino también a favorecer las capacidades de las familias para su cuidado, procurando que los niños y las niñas permanezcan bajo la guarda de sus padres. Cuando

las medidas de apoyo a las familias fracasan, deben buscarse todas las alternativas posibles a la internación. Esta se debe reservar únicamente para niños y niñas cuyas necesidades no pueden ser satisfechas en su propia familia ni en un entorno familiar sustituto.

Tal como lo señala el *Informe mundial sobre violencia hacia los niños y niñas* (ONU, 2006), un niño o niña que es separado de su entorno familiar por su propio interés tiene derecho a protección y ayuda especial. Más aún: los Estados están obligados a asegurar alguna forma apropiada de cuidado alternativo para un niño o niña que se encuentre en esta circunstancia, prestando la debida atención a que mantenga la continuidad en la crianza (artículo 20 de la CDN).

Tres principios deben guiar las decisiones relativas a las formas alternativas de cuidado para niños y niñas:

- Las soluciones basadas en la familia son siempre preferibles a la colocación en una institución.
- Las soluciones sostenibles con vocación de permanencia, pero con supervisión regular, son preferibles a las temporales.
- Las soluciones basadas en el propio país del niño o niña generalmente son preferibles a aquellas que involucran otros países (por ejemplo, la adopción internacional).

El 18 de diciembre de 2009, la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU) acogió las Directrices Relativas al Cuidado Alternativo de Niños.¹¹ Estas tienen la finalidad de: a) apoyar los esfuerzos encaminados a lograr que el niño permanezca bajo la guarda de su propia familia o que se reintegre a ella, o, en su defecto, a encontrar otra solución apropiada y permanente, incluida la adopción; b) velar por que, mientras se buscan esas soluciones permanentes, se determinen y provean las modalidades más idóneas de acogimiento alternativo, en condiciones que promuevan el desarrollo integral y armonioso del niño; c) ayudar y alentar a los Estados a asumir más plenamente sus responsabilidades y obligaciones a este respecto, teniendo presentes las condiciones económicas, sociales y culturales imperantes, y d) orientar las políticas, decisiones y actividades de todas las entidades que se ocupan de la protección social y el bienestar del niño, tanto en el sector público como en el privado, incluida la sociedad civil.

10 Convención sobre los Derechos del Niño, Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Declaración Universal de los Derechos Humanos, Directrices de Modalidades Alternativas de Cuidado, Directrices de Riad.

11 Aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2010, <http://www.unicef.org/spanish/videoaudio/PDFs/100407-UNGA-Res-64-142.es.pdf>.

4.2. Niños privados del cuidado parental en Uruguay

En materia legislativa, Uruguay ha realizado un avance significativo sobre esta problemática. Mediante la aprobación de la ley 18.590 (2009) actualizó su marco jurídico imponiendo la reducción de la permanencia de niños menores de 7 años en hogares de cuidado de tiempo completo.

Artículo 134. (Inserción de niños, niñas y adolescentes en hogares adecuados para su desarrollo). El Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) deberá proveer a los niños, niñas o adolescentes hogares adecuados a su desarrollo, sea dentro de su familia –nuclear o ampliada– o en otros hogares familiares de acogida o familias con fines de adopción, seleccionadas por el equipo técnico especializado del INAU cuando estén dadas las condiciones para su adoptabilidad (artículo 133.2).

Bajo la responsabilidad del Juez, previo asesoramiento del INAU, *los niños y niñas de hasta dos años de edad, no podrán permanecer en establecimientos de internación institucional por más de cuarenta y cinco días*, salvo que se encontraren residiendo en los mismos con alguno de sus progenitores o que motivos de salud hagan aconsejable su permanencia en centros debidamente equipados. Asimismo, tratándose de *niños o niñas mayores de dos años y de hasta siete años de edad, el plazo máximo de permanencia en establecimientos de internación institucional será de noventa días*, resultando aplicables las mismas responsabilidades y excepciones previstas en el inciso anterior. Si requerido por el Juez, el INAU no se expidiere en el plazo que éste le fije, podrá prescindir de su informe a los efectos de tomar la decisión que corresponda.

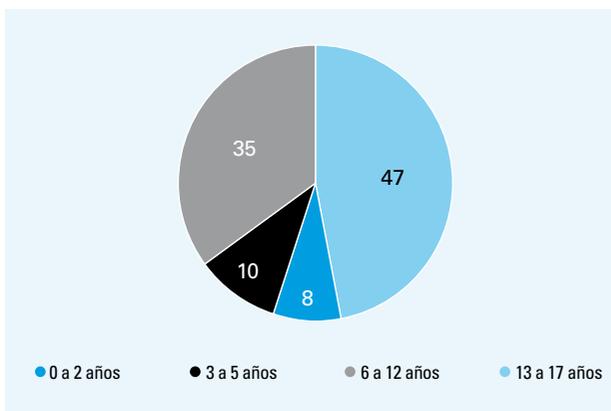
En este marco, el Instituto Nacional del Niño y el Adolescente viene realizando esfuerzos significativos para adecuar su institucionalidad a la normativa nacional e internacional relacionada con niños, niñas y adolescentes sin cuidado parental. En particular, se destaca el relanzamiento del Programa Nacional de Acogimiento Familiar, como una alternativa para niños, niñas y adolescentes privados de cuidado familiar y que necesitan de un cuidado transitorio o permanente fuera de su familia de origen. Para ello el programa brinda diferentes modelos de acogimiento a través de la denominación *familia amiga* (familia sim-

GRÁFICO IV.15

Niños en modalidad de tiempo completo por franja etaria

Uruguay, total del país, 2012.

En porcentajes del total



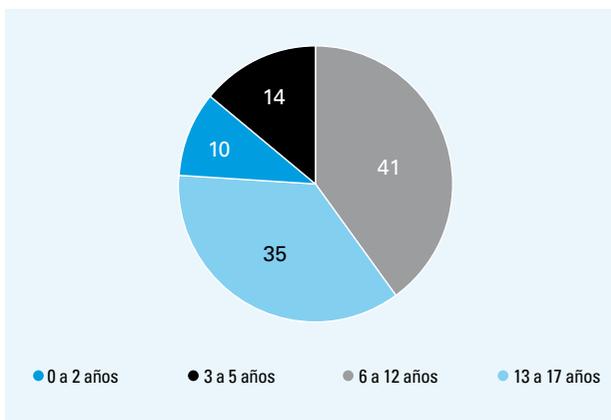
Fuente: SIPI INAU, agosto 2012, <<http://portal.sipi.gub.uy/portal/page/portal/SIPI/Indicadores>>.

GRÁFICO IV.16

Niños en modalidad de alternativa familiar por franja etaria

Uruguay, total del país, 2012.

En porcentajes del total



Fuente: SIPI INAU, agosto 2012, <<http://portal.sipi.gub.uy/portal/page/portal/SIPI/Indicadores>>.

ple, ampliada, de urgencia y especializada), así como la opción de *familia extensa*. En el 2011, el programa brindó atención a 1.121 niños, niñas y adolescentes.

Pese a los esfuerzos que se vienen realizando, la institucionalización es aún un fenómeno extendido en el país. Según datos proporcionados por el INAU,

CUADRO IV.18

Niños sin cuidados parentales (INAU)

Total del país, 2008, 2012. En valores absolutos y porcentaje de variación

		2008	2012	% de variación
0 a 2	Acogimiento familiar	117	107	-8,5
	Tiempo completo	318	227	-28,6
Total de niños de 0 a 2 años		435	334	-23,2
3 a 5	Acogimiento familiar	172	154	-10,5
	Tiempo completo	328	263	-19,8
Total de niños de 3 a 5 años		500	417	-16,6
6 a 12	Acogimiento familiar	562	461	-18,0
	Tiempo completo	1.191	934	-21,6
Total de niños de 6 a 12 años		1.753	1.395	-20,4
13 a 17	Acogimiento familiar	437	398	-8,9
	Tiempo completo	1.742	1.732	-0,6
Total de adolescentes		2.179	2.130	-2,2
Total de niños en acogimiento familiar		1.288	1.120	-13,0
Total de niños en tiempo completo		3.579	3.156	-11,8
Total de niños sin cuidados parentales		4.867	4.276	-12,1

Fuente: SIPI INAU, agosto 2012, <<http://portal.sipi.gub.uy/portal/page/portal/SIPI/Indicadores>>.

en agosto de 2012 había 4.276 niños y niñas privados del cuidado parental, 1.120 de ellos en modalidades alternativas de cuidado y 3.156 en hogares de tiempo completo.

A medida que avanza la edad crece el número de niños atendidos por el INAU en modalidades de tiempo completo y alternativa familiar. Los niños de 0 a 2 años representan el 8% del total de niños en modalidad de tiempo completo y el 10% de alternativa familiar; los de 3 años, el 10% de los niños en modalidad de tiempo completo y el 14% en alternativa familiar; la franja de 6 a 12 años representa el 35% de los niños en modalidad de tiempo completo y el 41% de alternativa familiar; mientras que los adolescentes en tiempo completo (solo por motivos de protección) representan el 47% de la población en dicha modalidad y el 35% en modalidad de alternativa familiar. Los gráficos IV.13 e IV.14 permiten apreciar también una mayor representación de los niños más pequeños en modalidades de alternativa familiar que en tiempo completo y, a la inversa, una menor representación de los adolescentes en esta modalidad.

La comparación con los datos presentados en el *Observatorio* anterior evidencia una disminución en el número de niños y adolescentes privados de cuidado

parental atendidos por INAU. El cuadro IV.18 arroja algunos datos alentadores: el número de niños atendidos por el INAU en modalidades de tiempo completo y acogimiento familiar disminuyó un 11% entre 2008 y 2012; el número de niños de 0 a 2 años de edad se redujo un 23%, y esta reducción se explica principalmente por la modalidad de tiempo completo; entre los niños de 3 a 5 años de edad el descenso fue de un 16,6%, y se explica principalmente por la modalidad de tiempo completo; entre los niños de 6 a 12 años la caída total fue del 20%, sin diferencias entre ambas modalidades; entre los adolescentes no se registran cambios significativos.

4.3. Apuntes finales

Si bien la información presentada es alentadora, es preciso mencionar algunas cuestiones que deben ser atendidas:

- Pese a la disminución del número de niños en modalidades de tiempo completo registrada entre 2008 y 2012, los niños privados del cuidado parental son excesivamente numerosos para un país con las características demográficas del Uruguay.
- Es extremadamente preocupante que la medida más utilizada como respuesta a la

separación de un niño de su ámbito familiar sea la internación en un hogar de tiempo completo. Pese a los avances que el Estado ha hecho en la generación de modalidades alternativas de cuidado, los niños en modalidades de tiempo completo representan el 70% de aquellos sin cuidado parental atendidos por el INAU. Este porcentaje se repite en todas las franjas etarias, incluidos los niños de entre 0 y 2 años de edad.

La extensión en el Uruguay del fenómeno de la internación, con las consecuencias que tiene en la vida de miles de niños y sus familias, merece que este asunto ocupe un lugar privilegiado en la agenda de políticas públicas de infancia. Así como es necesario replantearse las opciones de política existentes para niños sin cuidado parental, es fundamental analizar las razones que llevan a la justicia a determinar la separación de un niño de su familia.

Los esfuerzos deben concentrarse en atender la situación de los niños que hoy están en instituciones, procurando intensificar las estrategias de desinternación e incorporación a un ámbito familiar. Pero, al mismo tiempo, los esfuerzos del Estado uruguayo deben enfocarse en intensificar las estrategias de prevención de este tipo de situaciones. El desarrollo de una política social fuerte de apoyo a las familias en la crianza, junto con la mejora de los dispositivos de respuesta ante situaciones de urgencia, son piezas fundamentales para que la separación de un niño o niña de su familia sea efectivamente una intervención de último recurso.

c

CONCLUSIONES

En el tiempo que ha transcurrido desde la publicación del anterior *Observatorio*, en diciembre de 2009, hasta la presentación de esta nueva edición, Uruguay continuó la tendencia que se inició tras la recesión de comienzos de la década pasada: en estos últimos tres años, el PIB ha seguido creciendo, así como el ingreso de los hogares y otras variables conexas, en tanto el desempleo, la pobreza —medida por los ingresos de los hogares— y la desigualdad en la distribución de la renta han seguido cayendo. Como se señaló en el capítulo I, entre 2009 y 2011 la incidencia de la pobreza en toda la población disminuyó de 20,9% a 13,7% y la de la indigencia, de 1,6% a 0,5%. En esos dos años la caída de la pobreza entre los niños menores de seis años (el sector que siempre ha registrado los más altos índices de pobreza en el país, al menos desde que se tienen registros estadísticos) también fue significativa: de 37,8% a 26,1%. Finalmente, entre 2009 y 2011, por primera vez en muchos años, se advierte una caída sostenida y significativa de la desigualdad en la distribución del ingreso, medida por el coeficiente de Gini: de 0,432 a 0,401. Estos datos se registran en un contexto de crecimiento sostenido durante los últimos nueve años.¹

Sin desconocer esas tendencias positivas, la protección plena de los derechos de todos los niños y adolescentes uruguayos dista mucho de ser un objetivo alcanzado. La concentración de la pobreza

en la infancia a nivel general² y la sobrerrepresentación demográfica de los niños y adolescentes entre las personas que viven en las áreas más pobres del país (en particular, en los asentamientos irregulares) indican claramente que, pese al crecimiento económico sostenido, el incremento de los ingresos e incluso la reducción de la desigualdad en la distribución de la renta, muchos niños uruguayos siguen naciendo y viviendo en condiciones de extrema vulnerabilidad, que les impiden desplegar sus capacidades y potenciales talentos, así como acceder a oportunidades de desarrollo personal y colectivo.

Por otra parte, como se intentó mostrar en el primer capítulo, en los últimos años se advierte en Uruguay una transformación estructural con relación a la pobreza: su concentración en la periferia de Montevideo y el área metropolitana. A mediados de los años noventa del siglo pasado, y pese al crecimiento que la economía uruguaya siguió experimentando hasta fines de esa década, comenzó lentamente a incrementarse la pobreza en el área metropolitana, lo que inició un período de convergencia con el resto del país urbano en términos de pobreza, a tal punto que en los últimos años Montevideo registra uno de los porcentajes de pobreza más altos del país.³

1 Fuente: CEPAL. Véase el cuadro A.1 en el Anexo estadístico. Conforme las proyecciones del FMI, el PIB per cápita de Uruguay, medido en dólares internacionales a paridad de poder de compra, se ubicará en el año 2017 por encima de los 20.000, al igual que se estima ocurra con algunos otros países de Sudamérica y el Caribe de habla inglesa. Véase International Monetary Fund, *World Economic Outlook Database*, abril 2012, <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/01/weodata/index.aspx>>.

2 Según datos de CEPAL, Uruguay sigue siendo el país de la región con mayor distancia cuando se compara el porcentaje de pobreza entre los niños de 0 a 14 años y las personas de 65 o más años de edad. Véase CEPALSTAT, Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas, CEPAL, <<http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>> (información revisada al 29 de abril de 2011).

3 De acuerdo a los datos de la Encuesta Continua de Hogares de 2011 (INE, 2012: 24), el 16,7% de las personas residentes en Montevideo vive en situación de pobreza —el 16,2% de las residentes en las localidades del interior de menos de 5.000 habitantes, el 12,1% de las residentes en las localidades del interior de 5.000 habitantes o más y el 6% de las residentes en las áreas rurales—.

Reducir la pobreza cuando su incidencia se concentra en *núcleos duros* que han estado relativamente alejados de las oportunidades de movilidad social implica no solo mejorar la capacidad de consumo de esos hogares —mediante el incremento de sus ingresos y/o la potenciación de las políticas o programas de transferencias— y acrecentar el capital humano de quienes los integran —especialmente de los niños, adolescentes y jóvenes a través de las políticas de primera infancia, salud y educación—, sino también desarrollar otro tipo de políticas orientadas a reconstituir las oportunidades de intercambio y socialización en el espacio público urbano entre personas que provienen de distintos contextos socioculturales.

La asociación entre los fenómenos de pobreza, segregación residencial, segmentación en el acceso a los servicios sociales y crisis o abandono de los espacios públicos urbanos plantea una agenda más compleja cuando se trata de reflexionar y diseñar estrategias y políticas para superar la pobreza infantil.

En otros términos, la mejora de los ingresos de las familias con niños y, consecuentemente, la posible reducción de la indigencia, la pobreza no indigente y la *brecha de pobreza* no se traducen en forma mecánica e inmediata en mayores oportunidades si al mismo tiempo no operan otras políticas públicas que permitan a las familias con niños y a los propios niños acceder a servicios de mayor calidad. Si tres de cada diez adolescentes no logran culminar la educación media básica y seis de cada diez no logran finalizar la educación media superior, es incorrecto suponer que solo una cuarta parte de los niños y adolescentes (los que viven en hogares en situación de pobreza) es la que no goza de sus derechos.

Asimismo, la interacción entre niños y adolescentes que provienen de distintos contextos, tanto en los espacios urbanos como en las instituciones públicas, sociales y privadas que proveen servicios y políticas sociales, constituye otra de las claves para reducir de manera sustentable la pobreza infantil, en la medida en que expande el capital social de los niños y amplía sus oportunidades de desarrollo, al tiempo que coadyuva a la construcción de una sociedad más integrada.

Proteger en forma efectiva los derechos de todos los niños y adolescentes uruguayos y, consecuentemente, asegurar las condiciones materiales y culturales para que puedan desarrollar sus capacidades y talentos, y así ampliar sus oportunidades, representa

un reto particularmente pertinente para Uruguay, habida cuenta del escaso crecimiento de su población y la tendencia observada en los últimos años a la disminución, tanto en términos relativos como absolutos, de la población infantil.⁴ En este contexto, asegurar las mejores condiciones para el desarrollo de los niños que año a año nacen en Uruguay constituye, además de un imperativo ético y una responsabilidad del Estado en tanto garante de derechos, una estrategia inteligente para un país pequeño cuyas oportunidades de desarrollo a mediano y largo plazo descansan, en gran medida, en expandir al máximo posible las capacidades, los talentos y la creatividad de sus generaciones más jóvenes.

En lo que tiene que ver con la primera infancia, existe un creciente y cada vez más amplio consenso en reconocer que las condiciones en las que trascurren los primeros años de vida representan una gran oportunidad para mejorar las trayectorias de vida de las personas. Actuar para asegurar la mayor igualdad posible desde el inicio es un factor poderoso reconocido que posibilita aprovechar todas las capacidades que cada individuo pueda alcanzar. Considerando la trayectoria vital como una carrera, *largar* de la mejor forma y sin tener que acarrear un peso innecesario es condición fundamental para asegurar el mejor resultado.

Al analizar la información disponible sobre los niños más pequeños y sus familias encontramos que, pese a los avances registrados en el país en términos de bienestar general, el grupo que acumula mayores desventajas es precisamente este.

A una mayor participación en la pobreza se suman problemas de nutrición y salud en el período prenatal, niveles persistentes de bajo peso al nacer y prematuridad asociados a un componente neonatal de la mortalidad infantil que en el año 2011 aumentó, malnutrición infantil (tanto déficit de talla como obesidad), anemia y, finalmente, mayor riesgo y retraso en los niveles de desarrollo. Asimismo, en términos generales, si se re-

4 A diferencia de lo que ocurre en los países más desarrollados o industrializados, que experimentaron procesos de cambio demográfico similares y en forma más temprana, Uruguay no ha tenido la capacidad de *compensar* el leve crecimiento y el tendencial envejecimiento de su población mediante un flujo migratorio positivo; de hecho, durante las últimas cuatro décadas (con la excepción de los registros positivos observados en los últimos años) el país registró la salida de cientos de miles de habitantes que actualmente residen en el exterior. Sobre la evolución reciente del saldo migratorio en Uruguay véase Pelegrino (2010: 71).

pasan las conclusiones del *Observatorio* publicado en 2009, encontramos que, aunque se registran algunos avances, la situación se ha mantenido.

En razón de su perfil demográfico, el número de nacimientos en Uruguay es bajo. Cada año nacen alrededor de 47.000 niños. Si se tienen en cuenta los indicadores analizados, una cuarta parte de ellos vivirá en hogares pobres, un 11 % tendrá una talla menor de lo esperado, un 31 % padecerá anemia al llegar a los dos años y aproximadamente un tercio presentará problemas de riesgo y/o retraso de desarrollo. Al considerar los números absolutos queda en clara evidencia que la meta de atender y cuidar de los niños para que puedan superar las dificultades enumeradas debería ser un objetivo plenamente alcanzable.

El consenso acerca del impacto de los primeros años de vida en la trayectoria de las personas se acompaña de fuerte evidencia que sugiere que invertir en acciones eficaces en esta etapa de la vida tiene un gran retorno para el conjunto de la sociedad. Además, se sabe que muchas de estas acciones están respaldadas por fuerte evidencia respecto de su eficacia y no tienen un costo elevado. Uruguay tiene por delante hoy una oportunidad histórica para desarrollar políticas públicas que aseguren a las futuras generaciones buenas condiciones en el inicio de la vida y, por tanto, igualdad desde el comienzo.

Más allá de los avances consignados con relación a la situación de la infancia en general (la reducción de la pobreza y la indigencia entre niños y adolescentes) y de las sucesivas cohortes de niños que han ido ingresando a la educación preescolar en los últimos años, no se advierten cambios significativos —apreciables a primera vista— en los resultados educativos ni un viraje notorio en la trayectoria del sistema educativo. Los diagnósticos sobre el estancamiento en los logros de aprendizaje al final de la vida adolescente se observan en varias generaciones. Desde hace por lo menos tres décadas, las cohortes de adolescentes que transitan por el sistema presentan similares dificultades para alcanzar los niveles mínimos de adquisición de saberes y culminación de ciclos educativos. A este panorama se suma la desigualdad en los logros, la cual es atribuible, en gran medida, a que el sistema no ha conseguido equiparar las situaciones diferentes en los puntos de partida de sus estudiantes.

Es innegable la centralidad que la educación ha adquirido en la agenda uruguaya actual. Y es necesario dejar establecido que esta centralidad ha sido corres-

pondida por un impulso presupuestal sin precedentes para la historia reciente del país. En otras palabras, la educación ha ingresado fuertemente en la agenda del Estado y este ha asignado en los últimos años un decidido apoyo al área. Aunque la participación en el PIB de la inversión pública en educación (su prioridad macroeconómica) aún es inferior a la que se advierte en otros países de la región de similar nivel de desarrollo y, por cierto, menor de la que se observa entre los países más desarrollados, el incremento de los recursos estatales destinados a la educación expresa el compromiso de la sociedad y el Estado con el mejor desarrollo de la educación.

El desafío actual es proteger las trayectorias educativas en todos los niveles, lo cual está condicionado por el éxito en otro reto aún mayor: proteger las trayectorias de desarrollo de los niños y adolescentes. Pensar en trayectorias educativas es una buena forma hacer foco en el niño y adolescente como sujeto de derecho, al tiempo que permite detectar cuáles son los principales obstáculos en sus trayectos. Así, es posible advertir que en el transcurso de estas rutas educativas existen algunos indicadores que indican en qué momentos el derecho a la educación es vulnerado.

El *Observatorio* muestra que la asistencia insuficiente entre los niños de 3 a 5 años de edad que concurren a establecimientos de educación inicial y educación primaria constituye el primer factor que afecta en forma negativa la posibilidad de lograr una inserción oportuna en los primeros años de escolarización y, consecuentemente, el mejor aprovechamiento posible de la educación en ese período de aprendizaje para la educación primaria. Las disparidades en los aprendizajes y los niveles de repetición, muy asociados ambos a la condición social del alumnado, constituyen otra de las características más estructurales del sistema educativo primario.

Con relación a estas dos variables, el diagnóstico suscita un relativo consenso que ha permitido ensayar alternativas desde las políticas educativas, en procura de adaptar la oferta actual a las trayectorias educativas de los alumnos. Estas desigualdades e inequidades persisten en el transcurso de la enseñanza primaria, y parecen encontrar en la educación media el momento en el que se condensan, se tornan más evidentes y se multiplican. Es aquí cuando comienza a manifestarse la desvinculación temprana sin alcanzar al menos el ciclo básico (obligatorio desde 1967) y mucho menos la educación media superior. Este estancamiento

también se advierte en las tasas de egreso de ambos ciclos, que prácticamente han permanecido inmóviles durante, al menos, los últimos veinte años.

Por otra parte, una situación que merece especial preocupación refiere al alto y creciente nivel de repetición en los establecimientos de enseñanza secundaria dependientes de la ANEP. ¿Cómo es posible que prácticamente un 30% del alumnado repita? ¿Cómo es posible que repitan cuatro de cada diez alumnos de primer año en Montevideo (proporción todavía mayor, seguramente, entre los liceos de los contextos socioculturales más vulnerables)? Y aún más, ¿cómo es posible que esto ocurra y no genere una profunda reflexión en todo el sistema educativo, en procura de buscar alternativas a este *no aprendizaje* que no pasen por *hacer repetir* al alumno el mismo camino que lo llevó a fracasar?

Quizás sea hora de reflexionar acerca de la validez, la pertinencia y la utilidad del instrumento de la repetición —o al menos de su uso generalizado—, como lo vienen haciendo desde hace tiempo buena parte de los sistemas educativos de los países más desarrollados y varios de los de nuestra región. Tal vez la repetición no sea la medida adecuada para que el alumno que no logró determinados aprendizajes a lo largo de un año lectivo finalmente los alcance. Buscar alternativas al fracaso escolar, ampliando las oportunidades de aprendizaje, respetando la diversidad en los trayectos, parece ser el camino.

Las experiencias de fracaso escolar que padecen miles de adolescentes uruguayos, las cuales generalmente tienen como epílogo la definitiva desafiliación educativa, indican que es este tramo de edades donde se advierten las manifestaciones más extremas de vulneración de los derechos. En ese sentido, la situación de los adolescentes en conflicto con la ley merece en Uruguay un análisis objetivo, basado en evidencia empírica, riguroso y serio, al tiempo que demanda una mirada sistémica que contemple otras dimensiones relevantes: por ejemplo, las trayectorias de los adolescentes, las fallas del sistema educativo que no logra garantizar los recorridos deseables y, antes del sistema educativo, la ausencia o el fracaso de otras políticas sociales que deben asegurar el mejor comienzo en el punto de partida.

En esta línea, el cuarto y último capítulo del *Observatorio* intentó abordar las situaciones en que el Estado debe actuar ante una vulneración de derechos ya consumada, el momento en que se manifiestan con

mayor intensidad las dificultades del sistema de políticas sociales para llegar a aquellas poblaciones más excluidas. Solo mediante un correcto funcionamiento de los sistemas de prevención se podrá reducir el número de situaciones que los sistemas de protección *especial* deben atender.

Los adolescentes —y especialmente aquellos que viven en situación de pobreza— son hoy asociados casi linealmente con el delito. Aparecen ante la ciudadanía como los principales responsables de la situación de inseguridad y violencia. En tal sentido, la información examinada en este capítulo muestra que los delitos cometidos por adolescentes continúan representando una porción reducida del fenómeno.

Este sobredimensionamiento de la participación de los adolescentes en el delito viene acompañando de la extendida percepción de un aumento en la violencia delictual. Si bien los delitos contra la propiedad representan la mayor parte, en los últimos años se registra un preocupante corrimiento de las modalidades de hurto hacia la rapiña. Este corrimiento no es exclusivo de los adolescentes. El delito en los adolescentes no se comporta aisladamente y no debe ser analizado desconociendo que se enmarca en un contexto más complejo, que tiene que ver con la violencia delictual en general y con los patrones de comportamiento de los adultos. Sin subestimar el problema, la información que proporciona el *Observatorio* lleva a preguntarse si el endurecimiento en la respuesta frente a los delitos cometidos por adolescentes es un aporte para solucionar los problemas de inseguridad.

La privación de libertad tiene consecuencias demoledoras para la vida de un adolescente, para su presente y para su futuro. Lejos de la pretensión “resocializadora”, el encierro desde corta edad implica una socialización en la violencia, la adopción de códigos propios de la cultura de la cárcel, la anulación de la identidad y el aumento del desarraigo comunitario y familiar. Por eso debe ser utilizada solo en casos de delitos graves contra la vida y las personas y ser ejecutada en condiciones dignas. Pese a ello, la privación de libertad es hoy la medida más utilizada por el sistema uruguayo de justicia penal juvenil, mientras que las medidas alternativas a la privación de libertad, que la evidencia demuestra como las más eficientes para combatir la reincidencia, tienen aún una utilización muy limitada.

La violencia doméstica es hoy el delito contra las personas con mayor número de denuncias. Incluso, en

2011 las denuncias por este tipo de violencia superaron a las denuncias por rapiña. La violencia es un fenómeno que vulnera los derechos de miles de niños y niñas uruguayos. Sin embargo, el tema no suscita en la opinión pública una preocupación similar a la que despierta la violencia delictual. Por su escala, tanto la violencia directa contra los niños como la violencia de género parecen estar culturalmente arraigadas en el Uruguay.

Como se ha evidenciado, el abordaje de la violencia doméstica aparece fragmentado, tanto en materia legal como de políticas de atención a las víctimas. Las políticas públicas no parecen contemplar integralmente la posibilidad de que en un mismo núcleo familiar exista una situación de violencia doméstica y maltrato infantil, ni toman en cuenta que ante una situación de violencia de género los hijos e hijas también son víctimas.

La violencia de género tiene indefectiblemente relación con la vida de los niños, las niñas y los adolescentes que pertenecen a hogares donde esta es una situación recurrente. La exposición de un niño a la violencia tiene consecuencias inmediatas en el desarrollo (dolor, enfermedades y consecuencias físicas de diferente índole, dificultades para aprender, desvalorización, sentimientos de culpa, miedo y desconfianza en el mundo adulto), pero también secuelas para el resto de la vida (dificultades para entablar relaciones y vínculos sanos, depresiones, conductas autodestructivas). Por su magnitud y consecuencias, es imprescindible continuar trabajando para un abordaje integral del problema, asumiendo que cuando hay una mujer madre víctima de violencia, hay un hijo o una hija en esa condición, incluso cuando la violencia no le ha sido ejercida directamente.

La expresión más evidente de las fisuras del sistema de protección de la infancia se encarna en los niños privados de cuidados parentales. Durante muchos años la internación en hogares de amparo se ha justificado como una forma de proteger al niño cuya situación familiar es considerada un *peligro* para su desarrollo. Este tipo de respuesta es escasamente cuestionada por la opinión pública, que incluso la contempla con cierta simpatía. Sin embargo, la internación forma parte de una visión que, aunque pretende proteger a la infancia sustituyendo a la familia, que finalmente supone reprimir a los niños y solo contribuye a reforzar su exclusión.

Hoy, frente a la evidencia de las consecuencias de la internación, existe un consenso entre quienes traba-

jan en el campo de la infancia sobre la necesidad de los niños de crecer y desarrollarse en un entorno familiar, cualquiera sea su composición. En tal sentido, corresponde señalar los esfuerzos que viene realizando la institucionalidad pública para reducir el número de niños en instituciones, en particular la aprobación de la ley 18.590 de 2009, que actualizó el marco jurídico imponiendo la reducción de la permanencia de niños menores de siete años en hogares de cuidado de tiempo completo.

Pese a los esfuerzos legislativos y a los operativos que se vienen realizando, la institucionalización es aún un fenómeno extendido en el país. Según datos proporcionados por el INAU, en agosto de 2012 había 4.276 niños y niñas privados del cuidado parental, 1.120 de ellos en modalidades alternativas de cuidado y 3.156 en hogares de tiempo completo. La extensión en Uruguay del fenómeno de la internación, con las consecuencias que tiene en la vida de miles de niños y sus familias, amerita que este asunto ocupe un lugar privilegiado en la agenda de las políticas públicas de infancia. Así como es necesario replantearse las opciones de política existentes para niños sin cuidado parental, los tiempos de ejecución y las modalidades de respuesta, es fundamental analizar las razones que llevan al Poder Judicial a determinar la internación de un niño en un hogar.

El repaso de los temas que han sido examinados en esta última edición del *Observatorio* —la evolución de la pobreza infantil, la situación de la primera infancia, las trayectorias educativas de niños y adolescentes, y las manifestaciones más extremas de vulneración de sus derechos, con énfasis en la situación de los adolescentes en conflicto con la ley— permite apreciar los avances que Uruguay ha realizado en los últimos años con relación a la protección de los derechos de la infancia, pero también las asignaturas pendientes y los retos para los próximos años.

Quizás esos múltiples retos puedan ser sintetizados en una convicción compartida por los distintos actores implicados en el proceso de formulación e implementación de las políticas públicas orientadas a la infancia: lograr una sociedad más desarrollada e integrada depende de poder garantizar, en forma efectiva, que todos sus ciudadanos ejerzan sus derechos, lo cual supone generar entre los niños las mejores condiciones para que puedan desarrollar sus capacidades, talentos y creatividad.

B

BIBLIOGRAFÍA

- ANEP (2010): *Evaluación de aprendizajes en legua, matemática y ciencias. 6.º año enseñanza primaria 2009. Primer informe de resultados*, Montevideo: ANEP.
- (2012a): *Monitor Educativo de Enseñanza Primaria, 2011*, Montevideo: ANEP.
 - (2012b): *Primer informe Uruguay en PISA 2009*, Montevideo: ANEP.
- BARRIENTOS, Armando (2012): "Just Give Money to the Poor – and Children Will Benefit", en Isabel ORTIZ, Louise MOREIRA DANIELS y Sólrún ENGILBERTSDÓTTIR (eds.), *Child Poverty and Inequality: New Perspectives*, Nueva York: UNICEF.
- BEDREGAL Paula, Beatriz SHAND, Manuel J. SANTOS y Patricio VENTURA-JUNCA (2010): "Aportes de la epigenética en la comprensión del desarrollo humano", *Revista Médica Chilena*, n.º 138, pp. 366-372.
- BENNET, John (2008): *Benchmarks for early childhood services in OECD countries*, Florencia: UNICEF, Innocenti Research Centre, Innocenti Working Paper.
- BOVE, María Isabel, y Florencia CERRUTI (2007) *Encuesta de lactancia, estado nutricional y alimentación complementaria en niños y niñas menores de 24 meses*, Montevideo: MSP, RUANDI y UNICEF.
- (2011) *Encuesta nacional sobre estado nutricional, prácticas de alimentación y anemia*, Montevideo: MSP, MIDES, RUANDI y UNICEF.
- BUCHELI, Marisa, y Wanda CABELLA (2008): *Perfil demográfico y socioeconómico de la población uruguaya según su ascendencia racial*, Montevideo: UNFPA, PNUD e INE.
- CAINFO y RUCVDYS (2011): *Provisión de información pública sobre violencia doméstica y maltrato infantil por el Poder Judicial*, Montevideo: Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública y Red Uruguaya contra la Violencia Doméstica y Sexual, <http://www.infoviolenciadomestica.org.uy/documentos/Informe_CAINFO.pdf>.
- CEPAL (2008): *Juventud y cohesión social en Iberoamérica. Un modelo para armar*, Santiago de Chile: CEPAL, 2008.
- (2010): *Panorama social de América Latina 2010*, Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL y UNICEF (2010): *Pobreza infantil en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile: CEPAL y UNICEF.
- (2011): *Mortalidad en la niñez. Una base de datos de América Latina desde 1960*, Santiago de Chile: CEPAL y UNICEF.
- CERUTI, Ana (2008): *Situación del desarrollo en Uruguay*, UNICEF, inédito.
- CETRÁNGELO, Oscar, y Juan Carlos GÓMEZ-SABAINI (2007): *La tributación directa en América Latina y los desafíos a la imposición sobre la renta*, Santiago de Chile: CEPAL, serie Macroeconomía del Desarrollo n.º 60.
- CICCA (2012): *Informe Tarjeta Uruguay Social*, Montevideo, s/d.
- CIDE (1966): *Informe sobre el estado de la educación en Uruguay*, Montevideo: Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social, Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico.
- CILLERO BRUÑOL, Miguel (1990): "Administración de justicia juvenil y Convención sobre los Derechos del Niño", *Conflicto: Vida y Derecho*, vol. 2, n.º 6, San Bernardo (Santiago de Chile): Programa Jurídico Popular del Centro El Canelo de Nos, diciembre.
- (2003): "De la tutela a las garantías: consideraciones sobre el proceso penal y la justicia de adolescentes", *Revista de Derechos del Niño* n.º 2, Santiago de Chile: Universidad Diego Portales y UNICEF.
 - (s/d): *Infancia, autonomía y derechos. Una cuestión de principios*, Instituto Interamericano del Niño,

- http://www.iin.oea.org/Infancia_autonomia_derechos.pdf.
- CLAEH (2007): *Primera evaluación intermedia del su componente 1.1 "Modelo integral para los niños menores de 4 años y sus familias", del Programa de Infancia y Adolescencia y Familia en Riesgo Social (MIDES)*, Montevideo: CLAEH.
- CNPS (2010): *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Addendum al Informe País Uruguay 2009*, Montevideo: Consejo Nacional de Políticas Sociales, Uruguay Social.
- CONSEJO ASESOR PRESIDENCIAL PARA LA REFORMA DE LAS POLÍTICAS DE INFANCIA (2006), Informe, Santiago de Chile, junio.
- DEFENSA DE LOS NIÑOS INTERNACIONAL (2011): *Violaciones de los derechos humanos en los sistemas de justicia penal juvenil. Informe regional*, <http://www.dnijusticiapenaljuvenil.org/jpvioddhh.pdf>.
- DICKERSON, A., y G. POPLI (2012): *Persistent poverty and children's cognitive development*, Londres: University of London, Institute of Education, Working Paper, CLS Cohort Studies.
- ENGLÉ, Patrice L. (2007): "Discursos de apertura del día de debate general", en *Guía a la Observación General N° 7: "Realización de los derechos del niño en la primera infancia"*, La Haya: Fundación Bernard van Leer y UNICEF.
- ESTRATEGIA NACIONAL PARA LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA (2008): *Sustentabilidad social* (autor: Gustavo DE ARMAS), Montevideo: Comité de Coordinación Estratégica de Infancia y Adolescencia.
- EUROMOD (2008): *Distribution and decomposition of disposable income in the European Union*, https://www.iser.essex.ac.uk/files/msu/emod/statistics/docs/DecompStats01_D21.pdf.
- EVANS, Judith R., Robert G. MYERS y Ellen M. ILFELD (2000): *Early Childhood Counts. A Programming Guide on Early Childhood Care for Development*, Washington: World Bank Institute.
- FERNÁNDEZ, Tabaré (2010): *La desafiliación en la educación media superior de Uruguay. Conceptos, estudios y políticas*, Montevideo: UdelaR, CSIC.
- FILARDO, Verónica (2010): "Transiciones a la adultez y educación", en *Cuadernos del UNFPA*, año 4, n.º 5, Montevideo: UNFPA.
- (2011): "Transiciones a la adultez y educación", en Fernando FILGUEIRA y Pablo MIERES (eds.): *Jóvenes en tránsito. Oportunidades y obstáculos en las trayectorias hacia la vida adulta*, Montevideo: Rumbos y UNFPA.
- FILGUEIRA, Fernando (coord.) (2005): *Panorama de la educación en Uruguay. Una década de transformaciones educativas*, Montevideo: ANEP.
- FULLER, B., y P. CLARKE (1994): "Raising School Effects While Ignoring Culture? Local Conditions and the Influence of Classrooms Tools, Rules and Pedagogy", *Comparative Education Review*, vol. 38, n.º 3.
- GARCÍA MÉNDEZ, Emilio (1994): *Derecho de la infancia-adolescencia en América Latina: de la situación irregular a la protección integral*, Santa Fe de Bogotá: Forum Pacis, 1994.
- (2001): *Infancia y adolescencia: de los derechos y de la justicia*, 2.ª ed. corregida, actualizada y ampliada, México, D. F.: Unicef y Fontamara.
- GIACHETTO, Gustavo (2010): "Mortalidad Infantil en Uruguay, una mirada crítica", *Archivos de Pediatría*, Sociedad Uruguaya de Pediatría, vol. 81, n.º 3.
- GIEP (1996): *Cuidando el potencial del futuro: el desarrollo de niños preescolares en familias pobres del Uruguay*, Montevideo: GIEP.
- HECKMAN, J. J. (2008): "The Case for Investing in Disadvantaged Young Children", en *Big ideas for children: Investing in our nation's future*, Washington: First Focus.
- HECKMAN, J. J., y D. V. MASTEROV (2007): *The Productivity Argument for Investing in Young Children*, Cambridge (EUA): NBER, Working Paper 13016.
- HUIDOBRO, J. E. (2000): "La deserción y el fracaso escolar", en *Educación, pobreza y deserción*, Santiago de Chile: UNICEF.
- Indicadores Básicos de Salud* (2011), Boletín de la División Epidemiología del MSP y OPS.
- INE (2008): *Líneas de pobreza e indigencia 2006. Metodología y resultados*, Montevideo: INE.
- (2009a): *Condiciones de vida en Montevideo - Segundo semestre de 2008. Análisis comparativo entre las condiciones en los asentamientos irregulares y el tejido residencial formal, a la luz de la Encuesta Continua de Hogares* (autor: Florentino Jorge Menéndez), Montevideo: INE, serie Documentos Temáticos n.º 1.
- (2009b): *Estimación de la pobreza por el método del ingreso. Año 2008*, Montevideo: INE.
- (2010): *Estimación de la pobreza por el método del ingreso. Año 2009*, Montevideo: INE.
- (2011): *Estimación de la pobreza por el método del ingreso. Año 2010*, Montevideo: INE.
- (2012): *Estimación de la pobreza por el método del ingreso. Año 2011*, Montevideo: INE.

- INFAMILIA (2009): *Prácticas de crianza y resolución de conflictos familiares. Prevalencia del maltrato intra-familiar contra niños y adolescentes*, Montevideo: Ministerio de Desarrollo Social, Programa Infancia y Familia.
- INTENDENCIA DE MONTEVIDEO (2011): *Información física y sociodemográfica por municipios*, Montevideo: IM.
- JUANCHE, Ana, y Javier PALUMMO (2012): *Hacia una política de Estado en privación de libertad. Diálogo, recomendaciones y propuestas*, Montevideo: SERPAJ, OSJ.
- KAZTMAN, Ruben, y Alejandro RETAMOSO (2007): "Efectos de la segregación urbana sobre la educación en Montevideo", *Revista de la CEPAL*, n.º 91, Santiago de Chile.
- LLAMBI, Cecilia, Gabriel ODDONE, Marcelo PERERA y Cecilia VELÁZQUEZ (2009): *Estudio sobre impacto distributivo del gasto público social*, Montevideo: BID, UR-P 1066.
- MAGRI, Raquel et al. (2007): "Consumo de alcohol y otras drogas en embarazadas", *Archivos de Pediatría del Uruguay*, vol. 78, n.º 2, pp. 122-132, disponible en <<http://www.scielo.edu.uy/pdf/adp/v78n2/v78n2a06.pdf>>.
- MARTÍNEZ RIZO, Felipe (2009): "¿Puede la escuela reducir las desigualdades del rendimiento?", *Páginas de Educación*, año 2, n.º 2, Universidad Católica del Uruguay.
- MARTINIC, Sergio, et al. (2008): "Jornada escolar completa en Chile. Representaciones de los profesores sobre sus efectos en los aprendizajes", *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, vol. 1, n.º 1, <<http://www.rinace.net/riee/numeros/vol1-num1/art9.pdf>>.
- MEC (2011): *Anuario Estadístico de Educación 2010*, Montevideo: MEC.
- MINISTERIO DEL INTERIOR (2011): *Encuesta de Victimización. Resultados 2011*, en <<http://www.minterior.gub.uy/index.php/es/documentos-importantes/900-encuesta-de-victimizacion-resultados-2011>>.
- MSP (2012): *Informe técnico de mortalidad infantil 2011*, Montevideo: MSP, Dirección General de la Salud, División Epidemiología, <http://www.msp.gub.uy/ucepidemiologia_6487_1.html>.
- MUSTARD, James F. (2006): *Early child development and experience-based brain development*, Toronto: CIFAR.
- NATIONAL SCIENTIFIC COUNCIL ON THE DEVELOPING CHILD (2009): *Excessive stress disrupts the architecture of the developing brain*, Cambridge (EUA): Harvard University, Centre on the Developing Child, Working Paper 3.
- OIT (2011): *Panorama Laboral 2011. América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile: OIT.
- ONU (2002): *Un mundo apropiado para los niños*, resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, a/res/s-27/2.
- (2006): *Informe mundial sobre violencia hacia los niños y niñas* (por Paulo Sérgio PINHEIRO, experto independiente para el estudio del secretario general de las Naciones Unidas sobre la Violencia contra los Niños), <http://www.crin.org/docs/Informe_Mundial_Sobre_Violencia.pdf>.
- (2009): *Alianza Panamericana para la Nutrición y el Desarrollo. Nota conceptual*, <<http://www.incap.int/index.php/es/areas-tematicas/nutricion-y-sus-determinantes/desnutricion-cronica>>.
- PELEGRINO, Adela (2010): *La población de Uruguay. Breve caracterización demográfica*, Montevideo: UNFPA.
- PERI, Andrés (2008): *Primero una sola vez: repitiendo argumentos contra la repetición*, Montevideo: ANEP, mimeo.
- PLAN CAIF (2010): *Evaluación de resultados e impactos del Plan Caif*, Montevideo: PNUD, UNICEF y Equipos Mori.
- PNUD (2005): *Desarrollo humano en Uruguay 2005*, Montevideo: PNUD.
- PNUD e INTENDENCIA MUNICIPAL DE CANELONES (2007): *Informe del proyecto metas del milenio*, inédito.
- PODER JUDICIAL (2011): *Adolescentes infractores. Informe final 2011. Análisis sobre procesos concluidos*, Montevideo: Poder Judicial, División Planeamiento y Presupuesto.
- (2012): *Asuntos tramitados por la Ley de Violencia Doméstica. Asuntos iniciados en los Juzgados Letrados de Familia Especializados de la Capital en el año 2010*, Montevideo: Poder Judicial, División Planeamiento y Presupuesto.
- PREAL (2002): "El tiempo y el aprendizaje en América Latina", en *Formas y reformas de la educación*, Santiago de Chile: PREAL, serie Políticas.
- RUIZ-HUERTA, Jesús (2002): "Las políticas contra la pobreza en la OCDE: eficacia, equidad y control democrático", VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa.
- SAVE THE CHILDREN (2011). *En la violencia de género no hay una sola víctima. Atención a los hijos e hijas*

- de mujeres víctimas de violencia, Madrid: Save the Children, disponible en http://www.savethechildren.es/docs/Ficheros/425/Informe-Violencia_de_genero.pdf.
- SHONKOFF, Jack P., W. Thomas BOYCE y Bruce S. McEWEN (2009): "Neuroscience, Molecular Biology, and the Childhood Roots of Health Disparities Building a New Framework for Health Promotion and Disease Prevention", *Journal of the American Medical Association*, vol. 301, n.º 21, pp. 2252-2259.
- SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS URUGUAY (2011): *Análisis común de país*, Montevideo: SNU y Trilce.
- The Lancet* (2007a), vol. 369, n.º 9555, pp. 8-9, 60-70.
- (2007b), vol. 369, n.º 9556, pp. 145-157.
- (2007c), vol. 369, n.º 9557, pp. 229-242.
- (2011), vol. 378, n.º 9799, pp. 1325-1353.
- UNICEF (1989): *Creciendo en condiciones de riesgo: niños pobres del Uruguay*, Santiago de Chile: UNICEF y CLAEH.
- (2003): *Boletín Infancia. Adolescentes y sistema penal: un desafío para el sistema democrático*, Santiago de Chile: 2003, Documento de Trabajo n.º 3.
- (2004a): *Desarrollo infantil temprano y derechos del niño* (autoras: Paula BEDREGAL y Marcela PARDO), Santiago de Chile: UNICEF, serie de Reflexiones Infancia y Adolescencia n.º 1.
- (2004b): *Observatorio de los derechos de la infancia y la adolescencia en Uruguay* (autores: Álvaro ARROYO, Lucía VERNAZZA y Alejandro RETAMOSO), Montevideo: UNICEF.
- (2007): *Observatorio de los derechos de la infancia y la adolescencia en Uruguay 2006* (autores: Álvaro ARROYO, Gustavo DE ARMAS, Alejandro RETAMOSO y Lucía VERNAZZA), Montevideo: UNICEF.
- (2009): *Observatorio de los derechos de la infancia y la adolescencia en Uruguay 2009* (autores: Álvaro ARROYO, Gustavo DE ARMAS, Alejandro RETAMOSO y Lucía VERNAZZA), Montevideo: UNICEF.
- (2010): *La universalización de la educación media en Uruguay. Tendencias, asignaturas pendientes y retos de futuro* (autores: Gustavo DE ARMAS y Alejandro RETAMOSO), Montevideo: UNICEF.
- (2012): *Estado Mundial de la Infancia 2012. Niñas y niños en un mundo urbano*, Nueva York: UNICEF.
- UNICEF, CENTRO DE INVESTIGACIONES INNOCENTI (2000): *Los niños pobres en las naciones ricas*, Florencia: Innocenti, Innocenti Reportcard n.º 1.
- (2003): *Boletín Infancia, adolescentes y sistema penal: un desafío para el sistema democrático*, Santiago de Chile: UNICEF, Documento de Trabajo n.º 3, <http://www.unicef.cl/centrodoc/ficha.php?id=79>.
- (2005a): *Measuring child poverty. New league tables of child poverty in the world's rich countries*, Florencia: Innocenti, Innocenti Reportcard n.º 10.
- (2005b): *Pobreza infantil en países ricos 2005*, Florencia: Innocenti, Innocenti Reportcard n.º 6.
- (2006): *Justicia y Derechos del Niño*, n.º 8, Santiago de Chile: UNICEF.
- (2008): *La Convención Sobre los Derechos del Niño alcanza la mayoría de edad. Documento informativo*, Santiago de Chile: UNICEF.
- VARELA, A. (2011): *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Avances y desafíos en Montevideo*, Montevideo: Intendencia de Montevideo, Departamento de Desarrollo Social.
- VEGAS, Emiliana, Pedro. CERDÁN-INFANTES, Erika DUNKELBERG y Erika MOLINA (2006): *Evidencia internacional sobre políticas de la primera infancia que estimulen el desarrollo infantil y faciliten la inserción laboral femenina*, Buenos Aires: Banco Mundial, Documento de Trabajo.
- VEGAS, Emiliana, y Lucrecia SANTIBÁÑEZ L. (2010): *La promesa del desarrollo en la primera infancia en América Latina y el Caribe*, Bogotá: Banco Mundial y Mayol Ediciones.

Sitios web / Servicios en línea

ANEP, Observatorio de la Educación, www.anep.edu.uy/observatorio.htm.

CEPALSTAT, Bases de Datos y publicaciones Estadísticas, CEPAL, <http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>.

Info Violencia Doméstica. Observatorio en Línea sobre Violencia Doméstica en Uruguay, <http://www.infoviolenciadomestica.org.uy/index.php>.

INAU, Estadísticas disponibles, <http://portal.sipi.gub.uy/portal/page/portal/SIPI>.

International Centre for Prison Studies: World Prison Brief, <http://www.prisonstudies.org/info/world-brief/>.

International Monetary Fund: World Economic Outlook Database, abril 2012, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/01/weodata/index.aspx>.

Lancet Nutrition Series (2008), <http://www.thelancet.com/series/maternal-and-child-overnutrition>.

Ministerio del Interior: Observatorio de Violencia y Criminalidad, <https://minterior.gub.uy/index.php/es/estadisticas>.

Poder Judicial, Anuarios Estadísticos, www.poderjudicial.gub.uy/estadisticas.

Poder Judicial (2007-2011): Anuarios Estadísticos, www.poderjudicial.gub.uy/estadisticas//134-estadisticas/271-anuario-estadistico.html.

— (2008-2011): Estudios sobre procesos infraccionales de Adolescentes, www.poderjudicial.gub.uy/estadisticas/9-uncategorised/276-adolescentes.html.

SIP-NUT (2010): Sistema Informático Perinatal. Datos sobre nutrición, MSP, Programa de Nutrición, http://www.msp.gub.uy/categoria_379_1_1.html.

A

ANEXO ESTADÍSTICO

1. Indicadores generales

CUADRO A.1. Uruguay según indicadores económicos y sociales seleccionados, 2001-2011

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Tasa de crecimiento del PIB total anual a precios constantes (en porcentaje)	-3,4	-11,0	2,2	11,8	6,6	4,1	6,5	7,2	2,4	8,9	5,7
PIB total anual a precios corrientes (millones de dólares)	19.396,4	12.829,5	11.694,7	13.811,3	17.362,9	19.579,5	23.410,6	30.366,2	30.497,0	39.412,0	46.709,8
PBI per cápita a precios corrientes de mercado (miles de dólares)	5.833,5	3.858,5	3.519,3	4.157,5	5.223,5	5.878,0	7.009,2	9.064,5	9.073,8	11.688,0	13.807,2
Precios al consumo IPC (porcentaje de variación anual)	3,6	25,9	10,2	7,6	4,9	6,4	8,5	9,2	5,9	6,9	8,6
Precios al consumo de alimentos y bebidas (porcentaje de variación anual)	0,97	29,25	12,98	7,86	3,03	9,07	18,13	10,62	4,51	9,13	...
Tasa de desempleo (país urbano)	15,3	17,0	16,9	13,1	12,2	11,4	9,6	8,0	7,7	7,1	6,3
Tasa de empleo (país urbano)	51,4	49,1	48,3	50,8	51,4	53,9	56,7	57,6	58,4	58,8	60,7
Población indigente (porcentaje según línea 2006, localidades de 5.000 hab. o más)	1,7	2,3	3,1	4,7	3,9	2,6	3,2	1,9	1,6	1,2	0,5
Población indigente (porcentaje según línea 2006, total del país)	...	...	...	...	...	2,7	3,2	2	1,6	1,1	0,5
Población pobre (% , línea 2006, localidades de 5.000 hab. o más)	25	35,2	39,4	39,9	36,6	34,4	30,8	22,7	21,4	18,7	14,3
Población pobre (porcentaje según línea 2006, total del país)	...	...	...	...	...	34,4	30,5	22,4	20,9	18,6	13,7

Fuente: UNICEF a partir de información recopilada por la CEPAL (filas 1 a 3) e INE (restantes filas).

CUADRO A.2. Estimaciones y proyecciones de población en Uruguay por grupos de edad
2000-2010. En valores absolutos y en porcentaje

Edades	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Total	3.300.847	3.308.356	3.308.527	3.303.540	3.301.732	3.305.723	3.314.466	3.323.906	3.334.052	3.344.938	3.356.584
Menos de 6	331.132	326.581	320.475	313.519	306.566	300.758	295.835	292.191	289.900	288.719	288.079
De 6 a 12	381.618	382.504	383.522	383.952	383.722	383.274	381.555	378.073	372.780	366.087	358.937
De 13 a 17	267.980	267.874	267.728	267.404	267.110	266.888	267.191	267.988	269.274	270.851	272.258
De 18 a 29	602.931	606.127	605.782	603.084	600.975	599.054	598.874	598.715	599.130	600.576	603.394
De 30 a 64	1.288.015	1.292.881	1.296.998	1.300.919	1.307.412	1.316.706	1.328.287	1.340.316	1.352.616	1.365.046	1.377.412
De 65 o más	429.170	432.388	434.021	434.661	435.947	439.043	442.724	446.623	450.352	453.659	456.504
%											
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Menos de 6	10,0	9,9	9,7	9,5	9,3	9,1	8,9	8,8	8,7	8,6	8,6
De 6 a 12	11,6	11,6	11,6	11,6	11,6	11,6	11,5	11,4	11,2	10,9	10,7
De 13 a 17	8,1	8,1	8,1	8,1	8,1	8,1	8,1	8,1	8,1	8,1	8,1
De 18 a 29	18,3	18,3	18,3	18,3	18,2	18,1	18,1	18,0	18,0	18,0	18,0
De 30 a 64	39,0	39,1	39,2	39,4	39,6	39,8	40,1	40,3	40,6	40,8	41,0
De 65 o más	13,0	13,1	13,1	13,2	13,2	13,3	13,4	13,4	13,5	13,6	13,6

Fuente: INE (2005).

CUADRO A.3. Incidencia de la indigencia (línea 2006 del INE) en hogares y personas por área geográfica, según grupos de edad

Uruguay, total del país, 2009-2011, en porcentaje

	Hogares y personas por grupos de edad	Total	Montevideo	Interior ≥ 5.000	Interior < 5.000	Zonas rurales
2009	Hogares	0,8	0,9	0,8	1,1	0,8
	Personas	1,6	1,8	1,4	2,1	1,3
	Menos de 6	4	4,9	3,2	...	...
	De 6 a 12	3,6	4,4	2,8	...	...
	De 13 a 17	2,9	3,5	2,4	...	...
	De 18 a 64	1,1	1,2	1	...	...
	De 65 o más	...	...	...	...	...
2010	Hogares	0,6	0,6	0,5	0,5	0,6
	Personas	1,1	1,3	1,1	1,1	0,9
	Menos de 6	3,3	4,1	2,9	...	...
	De 6 a 12	2,6	3,3	2,3	...	...
	De 13 a 17	1,9	2,5	1,6	...	...
	De 18 a 64	0,7	0,8	0,7	...	...
	De 65 o más	...	...	...	...	...
2011	Hogares	0,3	0,3	0,3	0,2	0,3
	Personas	0,5	0,6	0,5	0,4	0,4
	Menos de 6	1,3	1,5	1,2	...	...
	De 6 a 12	1	1,3	1	...	...
	De 13 a 17	1	1,4	0,9	...	...
	De 18 a 64	0,4	0,4	0,4	...	...
	De 65 o más	...	...	...	...	...

Nota: Los puntos suspensivos indican tamaño de muestra insuficiente para estimar la magnitud.

Fuente: UNICEF a partir de datos del INE.

CUADRO A.4. Incidencia de la pobreza (línea 2006 del INE) en hogares y personas por área geográfica, según grupos de edad
Uruguay, total del país, 2009-2011. En porcentaje

	Hogares y personas por grupos de edad	Total	Montevideo	Interior ≥ 5.000	Interior < 5.000	Zonas rurales
2009	Hogares	14,7	17	13	18,2	6,9
	Personas	20,9	24	19	25,4	9,6
	Menos de 6	37,8	44,1	34,1	42,7	17,9
	De 6 a 12	36,2	43,7	32,9	37,8	17,2
	De 13 a 17	31,5	38,4	28,6	33	12,6
	De 18 a 64	17,5	20,3	15,6	21,9	7,7
	De 65 o más	7,4	9,3	5,3	10,4	5,2
2010	Hogares	12,6	14,6	10,9	16,5	4,6
	Personas	18,6	21,6	16,4	23,8	6,2
	Menos de 6	33,8	40,5	29,7	40,1	...
	De 6 a 12	33,4	41,6	29,5	38,5	11,1
	De 13 a 17	29,1	38	24,9	32	...
	De 18 a 64	15,4	17,8	13,5	20,4	5
	De 65 o más	5,4	6,9	3,7	8,4	...
2011	Hogares	9,5	11,6	8,1	12	4,6
	Personas	13,7	16,7	12,1	16,2	6
	Menos de 6	26,1	33,5	22,6	25,9	...
	De 6 a 12	24,9	32,3	22,2	28,8	10,2
	De 13 a 17	22,8	31,1	19,4	22,8	...
	De 18 a 64	11,1	13,5	9,7	13,5	5
	De 65 o más	4,3	6,1	2,8	5,8	...

Nota: Los puntos suspensivos indican tamaño de muestra insuficiente para estimar la magnitud.

Fuente: UNICEF a partir de datos del INE.

2. Indicadores de salud

CUADRO A.5. Defunciones de menores de 1 año, nacimientos y tasa de mortalidad infantil (TMI), neonatal y posneonatal

Uruguay, total del país, 1984-2011

	Menores de 1 año	Neonatal (menos de 4 semanas)	Posneonatal (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	759	419	340	50.538	15,0	8,3	6,7
2004	661	387	274	50.052	13,2	7,7	5,5
2005	600	335	265	47.334	12,7	7,1	5,6
2006	497	306	191	47.422	10,5	6,5	4,0
2007	574	321	253	48.243	11,9	6,7	5,2
2008	504	278	226	47.428	10,6	5,9	4,8
2009	451	236	215	47.152	9,6	5,0	4,6
2010	366	192	174	47.420	7,7	4,1	3,7
2011	417	264	153	46.707	8,9	5,6	3,3

Fuente: UNICEF a partir de información de la Unidad de Información Nacional de Salud, División Epidemiología, DIGESA, MSP, 2012.

CUADRO A.6. Nacimientos, defunciones y tasa de mortalidad infantil (TMI) por área geográfica*Uruguay, 2002-2011*

	Nacimientos		Defunciones		Tasa de mortalidad infantil	
	Montevideo	Interior	Montevideo	Interior	Montevideo	Interior
2002	19.707	32.246	252	456	12,8	14,2
2003	19.128	31.397	301	458	15,8	14,6
2004	18.687	31.365	252	409	13,5	13,0
2005	18.319	29.015	231	369	12,6	12,7
2006	18.842	28.580	199	298	10,6	10,4
2007	18.710	29.533	232	342	12,4	11,6
2008	18.397	28.857				
2009	18.619	28.303				
2010	19.113	28.096				
2011	19.181	27.526				

Fuente: UNICEF a partir de información de la Unidad de Información Nacional de Salud, División Epidemiología, DIGESA, MSP, 2012.

Estado nutricional**CUADRO A.7.** Prevalencia de retraso de talla, de déficit ponderal, de emaciación (< -2 DS) y de obesidad (< +2 DS) Estándar OMS. Niños de hasta 24 meses.*Uruguay, total del país, sector público y mutual, 1999, 2003, 2007 y 2011. En porcentaje*

	Retraso de crecimiento	Déficit de peso	Emaciación	Obesidad
1999	13,6	3,4	1,5	10,6
2003	16,4	4,3	2,1	12,3
2007	11,3	3,4	1,9	8,5
2011	10,9	4,0	1,0	9,5

Fuente: UNICEF, RUANDI y MSP (2007) y UNICEF, MSP, MIDES y RUANDI (2011).

CUADRO A.8. Prevalencia de retraso de talla, de déficit de peso, de emaciación (< -2 DS) y de obesidad (> +2 DS) por sexo. Estándar OMS. Niños de hasta 24 meses.

Uruguay, total del país, sector público y mutual, 1996, 1999, 2003, 2007 y 2011. En porcentaje

Prevalencia	Total	Masculino	Femenino
Talla baja | Talla/Edad <- 2 DS (OMS)			
1999	13,6	17,1	10,1
2003	16,4	19,5	13,8
2007	11,3	12,9	9,6
2011	10,9	11,9	9,8
Déficit ponderal | Peso/Edad <- 2 DS (OMS)			
1996	3,8	4,7	2,9
1999	3,4	4,7	2,1
2003	4,3	5,4	3,2
2007	3,4	4,5	2,2
2011	4,0		
Emaciación | Peso/Talla <-2 DS (OMS)			
1999	1,5	2,0	1,0
2003	2,1	2,8	1,4
2007	1,9	2,8	10,
2011	1,0		
Obesidad | Peso/Talla > +2 DS (OMS)			
1999	10,6	11,6	9,8
2003	12,3	13,5	11,5
2007	8,5	9,6	7,3
2011	9,5	9,7	9,2

Fuente: UNICEF, RUANDI y MSP (2007) y UNICEF, MSP, MIDES y RUANDI (2011).

CUADRO A.9. Prevalencia de retraso de talla, de déficit de peso, de emaciación (< -2 DS) y de obesidad (> +2 DS) por sector. Estándar OMS. Niños de hasta 24 meses.

Uruguay, total del país, sector público y mutual, 1996, 1999, 2003, 2007 y 2011. En porcentaje

Prevalencia	Total	Sector público	Sector mutual
Talla baja | Talla/Edad <- 2 DS (OMS)			
1999	13,6	16,8	9,2
2003	16,4	21,8	8,9
2007	11,3	14,6	6,8
2011	10,9	12,8	9,2
Déficit ponderal | Peso/Edad <- 2 DS (OMS)			
1996	3,8	4,5	2,6
1999	3,4	4,4	2,1
2003	4,3	5,2	2,9
2007	3,4	4,4	1,9
2011	4,0		
Emaciación | Peso/Talla <-2 DS (OMS)			
1999	1,5	1,9	0,9
2003	2,1	2,6	1,4
2007	1,9	2,0	1,9
2011	1,0		
Obesidad | Peso/Talla > + 2 DS (OMS)			
1999	10,6	11,8	9,3
2003	12,3	12,7	11,7
2007	8,5	9,0	7,9
2011	9,5		

Fuente: UNICEF, RUANDI y MSP (2007) y UNICEF, MSP, MIDES y RUANDI (2011).

CUADRO A.10. Prevalencia de retraso de talla, de déficit de peso, de emaciación (< -2 DS) y de obesidad (> +2 DS) por sector y región. Estándar OMS. Niños de hasta 24 meses. Uruguay, total del país, sector público y mutual, 1996, 1999, 2003, 2007 y 2011. En porcentaje

Prevalencia	Total	Sector público de Montevideo	Sector público del interior	Sector mutual de Montevideo	Sector mutual del interior
Talla baja | Talla/Edad <- 2 DS (OMS)					
1999	13,6	21,3	13,7	7,9	9,8
2003	16,4	19,0	23,8	9,2	8,8
2007	11,3	14,0	15,0	6,5	7,0
2011	10,9	14,0	12,0	9,0	9,0
Déficit ponderal | Peso/Edad <- 2 DS (OMS)					
1996	3,8	4,8	4,4	2,7	2,5
1999	3,4	4,4	4,5	2,1	2,0
2003	4,3	5,2	5,2	3,6	2,6
2007	3,4	4,0	4,7	1,5	2,1
2011	4,0				
Emaciación | Peso/Talla <-2DS (OMS)					
1999	1,5	2,0	1,7	1,9	0,5
2003	2,1	2,4	2,8	0,7	1,8
2007	1,9	2,0	2,0	2,0	1,8
2011	1,0				
Obesidad | Peso/Talla > +2DS (OMS)					
1999	10,6	18,4	7,2	9,2	9,3
2003	12,3	12,9	12,5	12,7	11,2
2007	8,5	7,4	10,0	0,7	9,5
2011	9,5				

Fuente: UNICEF, RUANDI y MSP (2007) y UNICEF, MSP, MIDES y RUANDI (2011).

Anemia

CUADRO A.11. Prevalencia de anemia según edad de los niños. Niños de hasta 24 meses. Uruguay, total del país, sector público y mutual 2011. En porcentaje

	Anemia	Anemia leve	Anemia moderada
	< 11 g/dl	10 a 10,99 g/dl	< a 10 g/dl
6 a 11 meses	103 (41,0%)	73 (29,0%)	31 (12,3%)
12 a 17 meses	73 (29,1%)	56 (22,3%)	17 (6,8%)
18 a 23 meses	61 (24,2%)	47 (18,7%)	14 (5,6%)
Total	238 (31,5%)	176 (23,3%)	63 (8,3%)
IC 95%	28,1% a 34,9%	20,2% a 26,4%	6,3% a 10,3%

Fuente: UNICEF, MSP, MIDES y RUANDI (2011).

CUADRO A.12. Prevalencia de anemia según características del hogar, de los padres y de los niños. Niños de hasta 24 meses.

Uruguay, total del país, sector público y mutual, 2011

	Hemoglobina <11g/dl 238(31,5%)	P	Media ±DS	P
			11,4±1,1	
Menos de 37 semanas	41,3%	0,04	11,2±1,1	NS
Bajo peso al nacer	40,9%	0,06	11,1±1,0	NS
Montevideo	24,6%	0,00	11,5±0,9	0,00
Interior	39,1%	0,00	11,2±1,2	0,00
Subsector público	35,4%	0,02	11,2±1,1	0,00
Subsector privado	28,3%	0,02	11,5±1,0	0,00
Público de Montevideo	31,6%	0,00	11,3±0,9	NS
Privado de Montevideo	20,1%	0,00	11,7±0,9	0,00
Público del Interior	38,4%	0,00	11,1±1,3	NS
Privado del Interior	39,8%	0,00	11,3±1,1	NS
Ingreso quintil 1	37,1%	0,00	11,2±1,2	NS
Ingreso quintil 2	38,8%	0,00	11,2±1,0	NS
Ingreso quintil 3	27,3%	0,00	11,5±1,1	0,00
Ingreso quintil 4	21,6%	0,00	11,6±0,9	0,00
Ingreso quintil 5	12,5%	0,00	11,9±0,9	0,00
Esc. materna <= 6 años	42,2%	0,00	11,0±1,1	0,00
Esc. materna >6 y <= 9	38,5%	0,00	11,1±1,2	0,00
Esc. materna >9 y <=12	29,1%	0,00	11,4±0,9	NS
Esc. materna > 12 años	16,9%	0,00	11,8±0,9	0,00
Madre < 20 años	42,7%	0,02	10,8±1,5	0,00
Tarjeta del MIDES	46,7%	0,00	10,9±1,1	0,02
Retraso de talla <- 2DS	49,2%	0,00	11,0±1,1	0,02
Niño obeso	23,9%	NS	11,4±0,9	NS
Niño amamantado	35,1%	0,03	11,2±0,9	0,00
No req. Fe con dieta	38,7%	0,06	11,1±1,1	0,02
No Fe medicamentoso	39,4%	NS	11,2±1,2	NS
Cubre dieta, no suplemento	34,6%	NS	11,4±1,1	0,06
Cubre con dieta + suplemento	30,8%	NS	11,4±1,1	0,06
No cubre dieta, no suplemento	41,2%	0,01	11,0±1,1	0,06
No cubre dieta + suplemento	38,0%	0,00	11,2±1,1	0,06

Fuente: UNICEF, MSP, MIDES y RUANDI (2011).

CUADRO A.13. Factores de riesgo contribuyentes a la anemia. Niños de hasta 24 meses.
Uruguay, total del país, sector público y mutual, 2011. En porcentaje

	N %	B	S.E.	Sig.	OR (IC 95%)
Anemia < 11 g/dl	238 (31,5%)				
Escolaridad de la madre <= 9 años	104 (38,4%)	1,15	0,28	0,00	3,2 (1,8-5,5)
Retraso de talla	31 (49,2%)	1,11	0,29	0,00	3,0 (1,7-5,4)
6 a 11 meses de edad	103 (41,0%)	0,87	0,22	0,00	2,4 (1,6-3,7)
Interior del país	141 (39,1%)	0,43	0,18	0,02	1,5 (1,1-2,2)

Fuente: UNICEF, MSP, MIDES y RUANDI (2011).

Lactancia materna

CUADRO A.14. Inicio de la lactancia y primer líquido que recibió el niño después de nacer, según subsector de salud
Uruguay, total del país, 2007 y 2011. En porcentaje

	Público Montevideo	Público interior	Privado Montevideo	Privado interior	Total
Alguna vez fueron alimentados con leche materna					
Todos	97,7	97,9	98,8	99,1	98,4
Bajo peso	92,3	86,1	95,7	93,8	91,9
Prematuros	94,5	88,0	95,8	96,7	93,3
Parto múltiple	96,2	91,2	100,0	100,0	96,4
Tiempo transcurrido entre el parto y la primera mamada					
< 1 hora					
2007	50,9	64,3	50,3	67,9	60,1
2011	55,0	70,1	47,5	67,9	59,3
1-3 horas					
2007	24,1	18,4	23,1	14,7	19,4
2011	23,1	18,2	26,3	15,2	21,1
> 3 horas					
2007	25,0	17,3	26,6	17,4	20,5
2011	21,9	11,7	26,3	16,9	19,6
Primer líquido que recibió el niño después de nacer					
Leche materna					
2007	82,5	84,7	77,7	83,1	82,8
2011	77,4	87,1	78,0	85,1	85,1
Otra leche					
2007	14,6	9,8	18,7	11,4	12,6
2011	20,1	10,7	17,5	11,1	14,6
Agua o suero					
2007	2,8	5,5	3,5	5,5	4,6
2011	2,0	1,5	2,1	3,2	2,1

Fuente: UNICEF, MSP, MIDES y RUANDI (2011).

CUADRO A.15. Lactancia materna exclusiva según condiciones del niño, de la madre, del embarazo y del parto
Uruguay, total del país, 1996-2011. En porcentaje

	1996	1999	2003	2007	2011	P *
Total < de 6 meses	28,4	50,7	54,1	57,1	65,2	0,00
Condiciones del niño						
Varones	28,1	49,1	51,5	55,2	63,5	NS
Niñas	29,2	52,0	55,9	59,2	66,9	NS
P.N < 2500 g	23,6	40,5	38,7	46,2	50,9	0,05
P.N. 3000 a 3999 g	29,5	51,4	58,0	59,4	66,9	NS
4000 y más					57,8	NS
Otra leche como primer alimento					59,8	NS
Al pecho > 1 h parto					40,7	0,01
Niño estuvo enfermo					58,3	0,04
Niño con retraso de talla					67,3	NS
Niño estaba obeso					58,3	NS
Condiciones de la madre						
< 20 años	27,0	52,1	50,9	51,7	63,0	NS
Sin trabajo remunerado		57,1	58,5	60,0	69,6	NS
De 4 a 6 horas		41,2	46,9	64,3	60,5	NS
De 7 a 9 horas		35,4	42,8	37,1	50,6	0,00
≤ 6 años					67,3	NS
> 12 años					60,0	NS
Ingreso del hogar en quintil 5					52,7	0,02
Madre fuma					54,2	0,01
Peso actual de la mujer < 45 kg					44,8	0,04
Peso actual de la mujer < 50 kg					58,8	0,01
Embarazo y parto						
Incremento de peso en el embarazo ≤ 6 kg					60,0	NS
Parto múltiple					54,8	NS
Cesárea					64,4	NS

* P: Nivel de significancia de la diferencia entre los años estudiados según Chi2.

Fuente: UNICEF, RUANDI y MSP (2007) y UNICEF, MSP, MIDES y RUANDI (2011).

CUADRO A.16. Factores de riesgo para la lactancia no exclusiva en menores de seis meses
Uruguay, total del país, 2011

	N %	B	S.E.	Sig.	OR
Lactancia materna no exclusiva	345 (33,1%)				
Peso actual de la madre <45kg	13 (44,8%)	0,89	,40	,03	2,4 (1,1-5,4)
Bajo peso al nacer	42 (48,8%)	0,82	,26	,00	2,3 (1,3-3,8)
Madre fuma	110 (54,5%)	0,79	,18	,00	2,2 (1,5-3,2)
La madre trabaja 7 hs o más	68 (53,1%)	0,70	,21	,00	2,0 (1,3-3,0)
Hogar en el quintil más alto de ingresos	29 (52,7%)	0,69	,30	,02	2,0 (1,1-3,6)
Lo pusieron al pecho después de la primera hora	112 (56,6%)	0,61	,18	,00	1,8 (1,2-2,5)

**B es el coeficiente de la regresión logística. EE: Error Estándar de B. Los odds ratio (OR) fueron obtenidos del modelo de regresión logística ajustado.

Fuente: UNICEF, MSP, MIDES y RUANDI (2011).

CUADRO A.17. Consumo de diferentes tipos de leche en niños menores de seis meses según subsector de salud
Uruguay, total del país, 2011. En porcentaje

	Público Montevideo	Público interior	Privado Montevideo	Privado interior	Total	P
Tipo de leche						
Leche materna	88,5	87,1	92,1	87,5	88,2	0,00
Leche de vaca	7,9	12,1	10,1	7,3	9,6	NS
Fórmula	11,7	15,1	30,8	17,0	17,3	0,00

Fuente: UNICEF, MSP, MIDES y RUANDI (2011).

CUADRO A.18. Posición para dormir en niños menores de seis meses según subsector de salud
Uruguay, total del país, 2011. En porcentaje.

	Público Montevideo	Público interior	Privado Montevideo	Privado interior	Total	P
Posición para dormir						
Boca arriba	42,9	40,6	49,7	51,1	45,4	NS
Boca abajo	3,8	3,2	5,0	3,3	3,6	NS
De costado	53,3	56,1	45,3	45,6	51,0	NS
Con información sobre posición para dormir	86,9	78,7	92,5	85,3	84,2	0,00

Fuente: UNICEF, RUANDI y MSP (2007) y UNICEF, MSP, MIDES y RUANDI (2011).

CUADRO A.19. Motivos del destete durante los primeros seis meses de vida

Uruguay, total del país, 1999-2011. En porcentaje

	1999	2003	2007	2011
Cantidad de leche insuficiente	46	51,9	50,4	53
Calidad de leche inadecuada	7,4	3,8	8,7	1,7
Trabajo materno	11,3	16,0	9,0	11
Indicación médica	2,4	2,0	3,4	1,1
No succionaba	3,3	3,0	6,2	11,4
Decisión materna	4,2	1,9	2,3	1,8
Enfermedad materna	4,2	4,2	4,5	6,1
Enfermedad del niño	1,6	5,6	3,4	2,7
Pezones umbilicados, agrietados o doloridos	4,4	2,8	3,9	3,0
Toma de anticonceptivos	1,7	0,3	0,2	0,2
Nuevo embarazo	--	1,1	0,2	0,8
Destete natural	7,6	1,8	4,5	3,8
Sin contacto con la madre biológica	--	0,9	0,8	1,7
Consejo de la familia o vecinos	--	0,6	0	0,2
Otras razones	3,8	0,9	2,8	1,2
Total	100	100	100	100
Número de casos	692	567	1367	650

Fuente: UNICEF, MSP, MIDES y RUANDI (2011).

CUADRO A.20. Tasa y duración de la lactancia materna exclusiva

Uruguay, total del país, 1996-2011

	1996	1999	2003	2007	2011
Tasa de lactancia materna exclusiva					
Número de casos	344	370	414	421	463
Total < 6 meses	28,4%	50,7%	54,1%	57,1%	65,2%
0 (1.º mes)	54,0%	76,3%	79,2%	89,8%	89,2%
1 (2.º mes)	40,0%	66,4%	66,6%	71,8%	76,9%
2 (3.º mes)	31,4%	55,8%	57,6%	60,2%	71,9%
3 (4.º mes)	22,0%	52,2%	47,5%	52,1%	66,1%
4 (5.º mes)	13,6%	33,5%	39,0%	39,8%	49,2%
5 (6.º mes)	8,4%	19,8%	31,9%	28,4%	35,7%
Duración lactancia exclusiva					
Media y DS	2,1±1,7	2,6±2,0	2,6±1,9	2,5±1,8	2,6±1,7
Mediana	1,7	2,1	2,2	2,1	2,3

Fuente: UNICEF, RUANDI y MSP (2007) y UNICEF, MSP, MIDES y RUANDI (2011).

CUADRO A.21. Lactancia materna exclusiva según condiciones del niño, de la madre, del embarazo y del parto
Uruguay, total del país, 1996-2011. En porcentaje

	1996	1999	2003	2007	2011	P *
Total < 6 meses	28,4	50,7	54,1	57,1	65,2	0,00
Condiciones del niño						
Varones	28,1	49,1	51,5	55,2	63,5	NS
Niñas	29,2	52,0	55,9	59,2	66,9	NS
PN < 2500 g	23,	40,5	38,7	46,2	50,9	0,05
PN 3000 a 3999 g	29,5	51,4	58,0	59,4	66,9	NS
4000 g y más					57,8	NS
Otra leche como primer alimento					59,8	NS
Al pecho > 1 h parto					40,7	0,01
Niño estuvo enfermo					58,3	0,04
Niño con retraso de talla					67,3	NS
Niño estaba obeso					58,3	NS
Condiciones de la madre						
< 20 años	27,0	52,1	50,9	51,7	63,0	NS
Sin trabajo remunerado		57,1	58,5	60,0	69,6	NS
De 4 a 6 horas		41,2	46,9	64,3	60,5	NS
De 7 a 9 horas		35,4	42,8	37,1	50,6	0,00
≤ 6 años					67,3	NS
> 12 años					60,0	NS
Ingreso del hogar en quintil 5					52,7	0,02
Madre fuma					54,2	0,01
Peso actual de la mujer < 45 kg					44,8	0,04
Peso actual de la mujer < 50 kg					58,8	0,01
Embarazo y parto						
Incremento de peso en el embarazo ≤ 6 kg					60,0	NS
Parto múltiple					54,8	NS
Cesárea					64,4	NS

*P: Nivel de significancia de la diferencia entre los años estudiados según Chi2.

Fuente: UNICEF, RUANDI y MSP (2007) y UNICEF, MSP, MIDES y RUANDI (2011).

CUADRO A.22. Tasa y duración de la lactancia materna exclusiva

Uruguay, total del país, 1996-2011

	1996	1999	2003	2007	2011
Tasa de lactancia materna exclusiva					
Número de casos	344	370	414	421	463
Total < 6 meses	28,4%	50,7%	54,1%	57,1%	65,2%
0 (1.º mes)	54,0%	76,3%	79,2%	89,8%	89,2%
1 (2.º mes)	40,0%	66,4%	66,6%	71,8%	76,9%
2 (3.º mes)	31,4%	55,8%	57,6%	60,2%	71,9%
3 (4.º mes)	22,0%	52,2%	47,5%	52,1%	66,1%
4 (5.º mes)	13,6%	33,5%	39,0%	39,8%	49,2%
5 (6.º mes)	8,4%	19,8%	31,9%	28,4%	35,7%
Duración lactancia exclusiva					
Media y DS	2,1±1,7	2,6±2,0	2,6±1,9	2,5±1,8	2,6±1,7
Mediana	1,7	2,1	2,2	2,1	2,3

Fuente: UNICEF, RUANDI y MSP (2007) y UNICEF, MSP, MIDES y RUANDI (2011).

CUADRO A.23. Duración media y mediana de la lactancia materna (en meses)

según subsector de salud, edad de la madre, educación de la madre e ingreso del hogar

Uruguay, total del país, 1996-2011

	Número de casos	Mediana	Media
1996	1.649	5,7	7,5±8,6
1999	1.382	6,5	8,6±6,5
2003	1.688	7,3	9,6±6,9
2007	1.622	7,5	8,9±6,6
2011	1.678	8,0	9,3±6,5
Según subsector de salud P=0,000			
Público	838	9,1	10,1±6,8
Privado	840	7,2	8,5±6,2
Según edad materna P=0,000			
< 20 años	215	6,6	7,7±5,9
≥ 20 años	1.464	8,3	9,5±6,6
Según educación materna P=0,000			
≤ 6 años	383	9,0	10,3±7,0
>6 y ≤ 9 años	541	8,3	9,4±6,5
>9 y ≤ 12 años	436	8,0	9,0±6,2
> 12 años	311	6,6	8,2±6,3
Según ingreso de los hogares P=0,002			
Quintil 1	824	8,7	9,9±6,7
Quintil 2	278	8,8	9,7±6,7
Quintil 3	215	7,3	8,4±5,8
Quintil 4	138	7,6	9,1±6,9
Quintil 5	114	6,0	7,8±6,2

Fuente: UNICEF, RUANDI y MSP (2007) y UNICEF, MSP, MIDES y RUANDI (2011).

CUADRO A.24. Tasa de lactancia natural continua según tipo de servicio de salud
(en niños/as de 12 a 15 meses)

Uruguay, total del país, 1996-2007. En porcentaje

	1996	1999	2003	2007	2011
Niños de 12 a 15 meses	24,6	40,2	47,0	43,5	44,8
Niños de 20 a 23 meses	11,8	22,9	31,3	28,3	27,0

Fuente: UNICEF, RUANDI y MSP (2007) y UNICEF, MSP, MIDES y RUANDI (2011).

CUADRO A.25. Suplementación con hierro medicamentoso según subsector de salud y edad del niño

Uruguay, total del país, 2007 y 2011. En porcentaje

	Todos	Público de Montevideo	Privado de Montevideo	Público del interior	Privado del interior
3 a 11 meses					
2007	48,3	54,6	41,7	46,7	48,3
2011	78,2	78,4	80,3	74,2	79,5
12 a 23 meses					
2007	16,8	20,8	8,5	20,3	12,9
2011	63,0	70,6	65,8	58,8	57,1

Fuente: UNICEF, RUANDI y MSP (2007) y UNICEF, MSP, MIDES y RUANDI (2011).

3. Indicadores de educación

Situación del grupo de 3 a 5 años

CUADRO A.26. Tasa bruta de escolarización en educación inicial en niños de 4 y 5 años en Uruguay

Uruguay, total del país, 2005-2010. En porcentaje

	Total 4 y 5 años
2005	91,8
2006	95,3
2007	96,5
2008	101,6
2009	s/d
2010	101,7

Fuente: Observatorio de la Educación de la ANEP.

CUADRO A.27. Asistencia educativa en niños de 4 y 5 años de edad por quintiles de ingreso

Uruguay, país urbano, 1991, 1995, 2002, 2005, 2008, 2010 y 2011. En porcentaje

		4 años	5 años
1991	1.º quintil	27,5	64,0
	5.º quintil	89,5	96,8
1995	1.º quintil	32,3	65,3
	5.º quintil	87,3	95,2
2002	1.º quintil	63,8	85,9
	5.º quintil	98,1	96,8
2005	1.º quintil	70,7	95,3
	5.º quintil	97,0	100,0
2008	1.º quintil	77,6	95,4
	5.º quintil	98,2	99,2
2010	1.º quintil	81,2	95,7
	5.º quintil	95,2	97,5
2011	1.º quintil	82,8	95,4
	5.º quintil	92,7	97,7

Fuente: ANEP, Observatorio de la Educación, a partir de la ECH del INE.

CUADRO A.28. Tasa neta de asistencia* a educación inicial en niños de 4 y 5 años de edad por área geográfica

Uruguay, país urbano, 1991-2011. En porcentaje

	País urbano	Montevideo	Interior urbano
1991	58,6	66,3	52,2
1992	57,2	62,2	53,0
1993	59,5	69,5	51,6
1994	59,5	67,5	52,9
1995	62,3	65,7	59,7
1996	64,5	71,7	59,2
1997	71,0	75,6	67,3
1998	73,6	76,3	71,5
1999	76,0	80,1	72,9
2000	78,5	84,1	74,5
2001	79,5	81,4	78,1
2002	79,4	79,6	79,2
2003	81,0	79,4	82,2
2004	82,3	82,9	81,8
2005	83,9	85,8	82,5
2006	84,5	84,3	84,6
2007	86,0	85,8	86,1
2008	88,4	87,5	87,8
2009	88,9	87,4	90,2
2010	89,2	88,9	89,3
2011	88,9	87,9	89,6

* La tasa neta de asistencia es el total de asistentes en el grupo de edad determinado al subsistema sobre la población en el grupo de edad respectivo (4-5).

Fuente: ANEP, Observatorio de la Educación, a partir de la ECH del INE.

CUADRO A.29. Niños de 3 a 5 años con asistencia insuficiente* en educación inicial pública
Uruguay, total del país, 2007-2011. En porcentaje

	Total educación inicial	Nivel 3 años	Nivel 4 años	Nivel 5 años
2007	35,5	36,4	38,3	33,1
2008	30,5	32,6	32,8	28,5
2009	40,8	44,2	43,5	37,9
2010	32,9	35,4	35,5	30,7
2011	29,2	32,0	31,9	26,7

* La asistencia insuficiente se define como el porcentaje de niños que asistieron entre 71 y 140 días durante el año.

Fuente: Monitor Educativo de Enseñanza Primaria de la ANEP.

Situación del grupo de 6 a 12 años

CUADRO A.30. Niños de 6 a 11 años de edad que asisten a la educación según área geográfica
Uruguay, total del país, 2006-2011. En porcentaje

	Total país	País urbano (≥ 5.000)	< 5.000 y rural
2006	99,6	99,6	99,5
2007	99,7	99,7	99,6
2008	99,1	99,2	98,4
2009	98,9	98,9	98,4
2010	99,0	99,0	99,1
2011	98,3	98,3	98,2

Fuente: ANEP, Observatorio de la Educación, a partir de la ECH del INE.

CUADRO A.31. Abandono intermitente* en escuelas públicas (de 1.º a 6.º año) por contexto sociocultural.
Uruguay, total del país, 1998-2011. En porcentaje

	Total de escuelas	Escuelas urbanas de quintil 1 de contexto (muy vulnerable)	Escuelas urbanas de quintil 5 de contexto (menos vulnerable)
1998	1,1	2,1	0,5
1999	1,4	2,7	0,5
2000	1,4	2,6	0,5
2001	1,2	2,4	0,4
2002	1,2	2,3	0,5
2003	1,1	2,1	0,5
2004	1,1	2,1	0,5
2005	1,0	1,7	0,4
2006	1,1	2,0	0,5
2007	1,3	2,2	0,6
2008	1,1	1,9	0,5
2009	1,6	2,6	0,7
2010	1,2	2,1	0,7
2011	1,1	2,1	0,6

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

Fuente: ANEP, Observatorio de la Educación, a partir de la ECH del INE.

CUADRO A.32. Tasa de repetición de 1.º a 6.º y en primer año en escuelas públicas
Uruguay, total del país, 1998-2011

	1.º a 6.º año	1.º año
1998	10,4	21,3
1999	9,5	17,6
2000	10,4	20,6
2001	10,4	20,9
2002	10,3	20,1
2003	9,1	17,9
2004	8,6	16,9
2005	8,1	16,1
2006	7,9	16,5
2007	7,7	16,8
2008	6,2	13,8
2009	6,3	13,9
2010	6,2	13,9
2011	6,1	14,1

Fuente: Monitor Educativo de Enseñanza Primaria de la ANEP.

CUADRO A.33. Tasa de repetición de 1.º a 6.º en escuelas públicas, según región, área geográfica, categoría de escuela y nivel de contexto sociocultural

Uruguay, total del país, 2005-2011

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Total nacional	8,1	7,9	7,7	6,2	6,3	6,2	6,1
Por sexo							
Varones	9,5	9,4	9,2	7,5	7,6	7,4	7,2
Niñas	6,5	6,3	6,2	4,8	5,0	4,9	4,9
Por región							
Montevideo	9,5	9,2	9,2	8,2	8,6	8,9	9,2
Interior	7,4	7,4	7,0	5,3	5,3	5,0	4,8
Por área							
Urbanas	8,1	8,0	7,8	6,2	6,4	6,3	6,2
Rurales	6,6	6,7	6,5	5,4	4,9	5,0	4,7
Por categoría de escuela (el 2011 se fija en toda la serie)							
Urbana Común	6,7	6,6	6,5	5,2	5,5	5,1	5,1
Aprender	11,7	11,2	11,0	9,0	9,0	9,0	8,9
Tiempo Completo	6,9	7,1	6,9	4,9	5,9	5,8	5,7
Práctica *	5,3	5,4	5,1	3,9	4,0	3,9	3,7
Rural	6,8	6,7	6,4	5,5	4,9	5,0	4,7
Por nivel de contexto sociocultural 2010 – Escuelas urbanas ^(a)							
Quintil 1	12,3	11,3	11,3	9,4	9,7	9,9	9,6
Quintil 2	10,0	10,2	9,6	7,6	7,6	7,4	7,3
Quintil 3	8,1	8,3	8,1	6,3	6,2	6,2	5,8
Quintil 4	6,5	6,4	6,3	5,2	5,5	5,2	5,2
Quintil 5	4,3	4,2	4,0	3,0	3,5	3,2	3,5
Sin dato de contexto	7,4	5,5	9,0	-,-	-,-	-,-	2,9
Total urbanas	8,1	8,0	7,8	6,2	6,4	6,3	6,2
Por nivel de contexto sociocultural 2010 - Escuelas rurales ^(b)							
Quintil 1	6,8	7,8	6,6	6,5	5,3	5,7	3,9
Quintil 2	7,5	7,5	8,0	5,7	5,9	5,1	5,5
Quintil 3	6,6	7,2	7,2	5,5	5,0	5,5	4,7
Quintil 4	6,9	6,6	5,6	4,8	4,3	4,9	5,2
Quintil 5	5,2	5,0	5,1	4,8	4,3	4,3	3,9
Sin dato de contexto	7,9	6,1	8,4	7,2	5,6	0,0	5,7
Total rurales	6,6	6,7	6,5	5,4	4,9	5,0	4,7

(a) (b) El Nivel de Contexto Sociocultural 2010 se construye dividiendo el total de escuelas públicas en 5 grupos de igual cantidad de modo que el quintil 1 agrupa al 20% de las escuelas de contexto más vulnerable y el quintil 5 al 20% de las de contexto menos vulnerable. Esta clasificación se hace por separado para el conjunto de escuelas urbanas, por un lado, y para las rurales, por otro.

* Incluye Escuelas Habilitadas de Práctica.

Fuente: *Monitor Educativo de Enseñanza Primaria* de la ANEP.

CUADRO A.34. Porcentaje de personas que completaron primaria según edad*Uruguay, total del país, 2006-2011*

Edades	2006	2007	2008	2009	2010	2011
12 a 14	73,2	73,5	74,1	76,8	78,9	80,0
15 a 17	96,0	96,4	95,5	97,1	96,7	97,6
18 a 20	96,6	97,1	96,6	97,4	97,5	97,3
21 a 23	96,7	96,2	96,2	97,3	96,6	97,7
24 a 29	95,5	95,5	95,7	96,4	96,1	97,0
30 o más	81,5	82,5	83,3	84,4	83,9	86,1

Fuente: ANEP, Observatorio de la Educación, a partir de la ECH del INE.

Situación del grupo de 13 a 17 años**CUADRO A.35.** Porcentaje de asistentes a un establecimiento educativo por grupos de edad*Uruguay, total del país, 2006-2011*

Edades	2006	2007	2008	2009	2010	2011
12 a 14	94,7	94,2	93,9	94,5	95,0	95,3
15 a 17	75,2	74,0	74,8	77,2	75,5	77,2

Fuente: ANEP, Observatorio de la Educación, a partir de la ECH del INE.

CUADRO A.36. Porcentaje de asistentes a un establecimiento educativo según edades simples
Uruguay, país urbano, 1991-2011

	Edades							
	12	13	14	15	16	17	18	19
1991	98,0	94,5	90,0	79,0	70,4	64,0	50,0	37,8
1992	97,9	92,9	87,1	79,4	69,9	63,3	49,7	41,7
1993	98,2	93,5	87,3	79,1	68,5	60,7	46,3	38,2
1994	96,9	92,2	84,0	74,8	67,2	55,5	47,4	36,3
1995	96,7	91,8	84,3	78,1	68,8	58,2	45,8	38,5
1996	96,4	93,4	85,2	77,7	69,0	62,3	47,6	40,2
1997	98,1	93,0	85,6	77,8	70,5	64,2	44,2	39,4
1998	97,4	91,1	86,7	78,5	69,5	63,6	45,4	41,5
1999	97,2	92,9	86,5	80,8	73,5	63,7	49,5	46,8
2000	97,8	95,6	88,5	81,1	72,7	65,8	48,7	48,3
2001	98,8	95,0	90,9	85,0	77,7	68,2	54,2	42,9
2002	97,1	96,0	91,3	87,3	79,0	69,7	58,0	49,7
2003	97,4	95,2	92,8	86,9	80,8	72,8	59,5	52,0
2004	97,7	96,4	93,2	88,2	81,4	73,1	55,8	53,5
2005	98,2	95,2	92,4	84,4	81,5	69,9	58,1	50,1
2006	98,8	96,1	91,6	83,6	78,5	68,8	57,1	49,5
2007	99,2	95,9	90,0	83,3	75,8	66,3	55,1	48,3
2008	97,8	95,7	90,9	84,1	76,4	69,2	55,8	46,9
2009	98,2	95,9	92,3	86,7	80,8	71,9	55,9	46,5
2010	98,5	96,2	92,9	84,3	79,9	68,7	52,3	46,7
2011	98,1	96,8	93,4	86,6	80,0	70,7	51,2	46,1

Fuente: ANEP, Observatorio de la Educación, a partir de la ECH del INE.

CUADRO A.37. Porcentaje de asistentes a un establecimiento educativo por quintiles de ingreso según edades simples
Uruguay, país urbano, 1991-2011

Edades	1991		1995		2002		2005		2011	
	Quintiles de ingreso per cápita sin valor locativo (total de hogares)		Quintiles de ingreso per cápita sin valor locativo (total de hogares)		Quintiles de ingreso per cápita sin valor locativo (total de hogares)		Quintiles de ingreso per cápita sin valor locativo (total de hogares)		Quintiles de ingreso per cápita sin valor locativo (total de hogares)	
	1.º	5.º								
12	97,4	100,0	94,0	100,0	96,3	95,9	97,6	98,8	98,0	98,5
13	90,0	97,5	86,7	100,0	93,4	99,2	94,5	100,0	95,1	99,2
14	84,0	98,9	75,3	100,0	81,7	100,0	86,3	97,6	88,4	100,0
15	69,1	96,5	63,3	97,7	76,4	100,0	73,2	100,0	78,7	99,6
16	53,9	93,5	54,8	96,3	66,4	95,6	68,6	99,2	68,2	95,1
17	49,4	91,0	40,6	86,9	52,6	97,2	52,2	97,5	57,4	94,9
18	28,8	68,8	27,0	81,4	37,0	91,9	37,8	88,8	31,9	82,5
19	27,4	61,2	20,0	67,2	25,9	82,1	29,3	86,7	24,9	77,4

Fuente: ANEP, Observatorio de la Educación, a partir de la ECH del INE.

CUADRO A.38. Porcentaje de repetición en educación secundaria pública de primer a cuarto grado según región
Uruguay, total del país, 2000-2011

	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Primero a cuarto - Todo el país	23,4	23,9	24,9	23,7	24,9	26,9	26,6	28,1
Primero	23,9	24,9	28,3	26,1	28,1	29,5	30,2	31,5
Segundo	21,0	21,5	22,4	21,3	22,4	25,5	25,4	26,9
Tercero	23,3	22,4	23,8	23,0	25,0	27,8	27,2	30,0
Cuarto	25,8	27,8	23,9	22,1	22,2	23,2	20,8	21,1
Primero a cuarto - Montevideo	32,0	35,3	34,5	33,6	35,0	37,9	37,3	39,7
Primero	35,0	38,4	41,4	38,6	39,8	42,1	42,9	44,0
Segundo	28,4	32,4	30,9	30,9	32,6	36,4	35,7	39,1
Tercero	29,0	32	32,9	32,1	34,4	38,2	37,1	41,8
Cuarto	35,3	38,5	28,5	29,6	28,9	31,8	28,3	28,5
Primero a cuarto - Interior	18,6	18,1	20,3	18,6	20,2	21,9	21,8	22,9
Primero	17,2	17,8	21,6	19,8	22,2	23,3	24,0	25,4
Segundo	17,0	16,0	18,5	17,0	17,8	20,5	20,8	21,6
Tercero	20,4	17,6	19,5	18,8	20,9	23,4	23,0	25,0
Cuarto	20,7	22,6	21,6	18,3	19,3	19,3	17,7	18,2

Fuente: ANEP, Observatorio de la Educación, a partir de la ECH del INE.

CUADRO A.39. Porcentaje de personas mayores de 15 años que completaron el ciclo básico de educación media
Uruguay, país urbano, 1991-2011

	15 a 17	18 a 20	21 a 23	24 a 29	30 o más
1991	58,6	67,5	65,9	60,1	29,9
1992	59,1	71,6	67,8	61,6	31,4
1993	58,1	70,8	70,8	64,2	31,8
1994	57,0	71,0	70,5	64,0	32,7
1995	54,7	69,2	71,0	65,5	33,8
1996	55,1	68,1	71,7	67,5	35,1
1997	53,5	66,5	71,1	67,2	35,3
1998	53,9	64,6	68,9	67,7	38,7
1999	54,9	65,0	66,3	67,1	38,1
2000	51,6	64,0	66,7	67,6	39,1
2001	55,5	67,2	69,3	68,4	43,9
2002	56,3	69,1	69,5	70,0	44,9
2003	60,3	68,3	68,6	69,6	45,0
2004	57,1	67,8	67,3	68,5	47,2
2005	57,3	70,9	69,4	68,1	46,8
2006	52,7	68,4	69,4	66,5	48,8
2007	51,3	69,4	69,8	67,2	50,0
2008	52,9	69,3	70,6	65,7	48,9
2009	53,2	69,2	70,7	67,7	50,4
2010	51,6	68,1	70,6	68,4	50,9
2011	52,3	69,2	74,0	73,2	54,6

Fuente: ANEP, Observatorio de la Educación, a partir de la ECH del INE.

CUADRO A.40. Porcentaje de personas mayores de 18 años que completaron el segundo ciclo de educación media
Uruguay, país urbano, 1991-2011

	18 a 20	21 a 23	24 a 29	30 o más
1991	24,7	36,5	33,2	15,4
1992	27,9	37,3	34,6	16,4
1993	25,0	37,3	35,7	16,4
1994	24,6	36,3	36,0	17,0
1995	24,6	34,5	37,1	18,3
1996	22,4	34,4	38,2	19,0
1997	23,2	31,5	37,4	19,6
1998	22,6	30,7	36,7	21,9
1999	25,1	31,9	36,1	21,6
2000	23,2	32,6	35,3	21,9
2001	22,7	33,8	35,0	23,1
2002	24,7	33,5	35,3	23,7
2003	23,7	35,1	36,1	23,9
2004	24,6	35,6	35,8	25,9
2005	26,5	36,8	35,9	26,0
2006	24,6	36,9	36,1	26,2
2007	26,5	35,9	37,2	27,3
2008	28,6	37,5	39,0	27,7
2009	27,1	36,9	39,9	28,8
2010	26,2	35,6	38,6	28,9
2011	28,8	41,5	43,1	29,4

Fuente: ANEP, Observatorio de la Educación, a partir de la ECH del INE.

