

**Estrategia Nacional  
para la Infancia y la Adolescencia  
(2006-2010)**

**“de la Convención al Cumplimiento de los Derechos”**

**Bases conceptuales y metodológicas**

**Comité de Coordinación Estratégica**

**Noviembre 2005**

---

---

## Contenido

---

1. fundamentación y objetivos .....	3
2. estructura del documento.....	4
3. matriz de derechos y lineamientos de política .....	5
4. gasto público social y gasto en infancia .....	11
5. anexo: definición y fuentes de los indicadores seleccionados .....	15

## 1. fundamentación y objetivos

---

En el marco de la celebración anual de la Convención Internacional de los Derechos del Niño (CDN 1989) y a 15 años de su ratificación por parte de nuestro país, el Gobierno ha iniciado un proceso de construcción de una Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia, respondiendo así a la necesidad de avanzar en el cumplimiento de los compromisos asumidos por el Estado uruguayo desde esa fecha.

La iniciativa es fruto del trabajo que se viene desarrollando en el Comité de Coordinación Estratégica (CCE), constituido en el marco del Programa Integral de Infancia, Adolescencia y Familia en Riesgo. Dicho Comité reúne a las autoridades de los organismos públicos vinculados directamente a la temática de infancia y adolescencia<sup>1</sup>:

- Subsecretaria del Ministerio de Desarrollo Social
- Subsecretario del Ministerio de Salud Pública
- Subsecretario del Ministerio del Interior
- Consejero de la Administración Nacional de Educación Pública
- Directora General del Consejo de Educación Primaria
- Presidente del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU)
- Directora del Instituto Nacional de la Juventud (INJU)
- Presidente de la Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales y,
- Director del PIIAFRS – MIDES, quien ejerce la coordinación ejecutiva del CCE.

Dentro de los principales fundamentos de esta labor se encuentra que, en el caso de los niños y adolescentes, la asignación de recursos al cumplimiento de sus derechos, no es solo fundamental para romper el círculo vicioso de la pobreza, sino que tiene retornos para la sociedad y el propio individuo que superan a muchas otras inversiones que el Estado pueda realizar.

Siguiendo las recomendaciones de UNICEF Uruguay (2005)<sup>2</sup>, esta estrategia asume como postulado fundamental que toda la inversión que realizan los Estados en la formación de sus ciudadanos y ciudadanas -en especial, en el desarrollo infantil temprano y en la educación- es clave para potenciar el desarrollo socioeconómico y reducir la pobreza.

Una estrategia de desarrollo es tal, si articula un conjunto de políticas dirigidas a garantizar el cumplimiento de ciertos logros mínimos en las dimensiones relevantes para la vida de las personas (Nussbaum, 2001)<sup>3</sup>. En este sentido, disponer de una asignación presupuestal sensible a las políticas sociales es prioritario para garantizar el acceso de los ciudadanos a los medios que les permitan desarrollar sus potencialidades y alcanzar una vida digna. Sin bien el acceso a los medios depende de la prosperidad económica, también juega un rol fundamental la provisión y disponibilidad de bienes y servicios por el Estado.

---

<sup>1</sup> Próximamente habrá de integrarse el Director de Educación del Ministerio de Educación y Cultura.

<sup>2</sup> UNICEF (2005). *Inversión en la infancia en Uruguay. Análisis del gasto público social: tendencias y desafíos*. Montevideo: UNICEF.

<sup>3</sup> Nussbaum, M. (2000). *Women and human development. The capabilities approach*. Londres: Cambridge University Press.

En materia de política social, las principales orientaciones del Gobierno pueden resumirse en los siguientes puntos:

- El Estado debe asumir su responsabilidad como rector de la política social.
- La política social debe articularse con la política económica en el marco de un proyecto de desarrollo social, del cual ambas constituyen sus dos dimensiones.
- La descoordinación y fragmentación institucional de las políticas sociales en el país constituyen -antes que la causa de la ineficacia e ineficiencia de las mismas- **la consecuencia de la ausencia de una estrategia de desarrollo social**. Si no hay una estrategia que oriente las políticas, mal podrán éstas coordinarse. Vale la pena resaltar que este gobierno, al igual que los anteriores, se encontró al iniciar su gestión con una alta segmentación y fragmentación institucional de las políticas sociales.
- Las estrategias de política social deben pensarse desde las “cuestiones sociales” y desde los “problemas” y no desde las instituciones, para luego pasar a la definición y asignación de roles y funciones de la institucionalidad.
- Los programas focalizados tienen sentido en la medida que se articulen con las **políticas universales de desarrollo social de mediano y largo plazo**.
- Los programas focalizados tienen sentido en la medida que dejen capacidades instaladas en los organismos sectoriales que rigen en materia de política social y que se articulen en el territorio, propendiendo al desarrollo de las comunidades locales.

Con base en los fundamentos expuestos anteriormente, la Estrategia, que será formalmente presentada en el próximo mes de marzo de 2006, tendrá como objetivo avanzar en el cumplimiento y vigencia de los derechos consagrados en la CDN para todos los niños, niñas y adolescentes uruguayos, y tomará como eje la necesaria articulación de las políticas sectoriales de cada repartición pública vinculada a la temática.

## *2. estructura del documento*

---

Como se indicara en el apartado anterior, este documento constituye el primer escalón en el iniciado proceso de construcción de la Estrategia Nacional para la Infancia y Adolescencia y consta de:

1. Presentación del conjunto de derechos identificados como prioritarios para el próximo quinquenio.
2. Presentación de las líneas estratégicas sectoriales, de cada organismo participante del CCE, vinculadas a los derechos antes mencionados. La fuente de dichas líneas estratégicas son los respectivos proyectos de presupuesto de cada organismo.
3. Presentación de los indicadores vinculados al cumplimiento de los derechos seleccionados, en términos de acceso y resultado. Además, para cada uno de ellos se difunde su valor de partida en función de datos disponibles.

Todos estos elementos se presentarán en una matriz general organizada según grupos de derechos.

4. Por último, el trabajo se cierra con la presentación del gasto público social, dándose a conocer las cifras actuales del mismo en función de datos disponibles.

### *3. matriz de derechos y lineamientos de política*

---

Este capítulo se centra en la presentación de la selección de derechos prioritarios en la Estrategia Nacional para la Infancia y Adolescencia en el quinquenio 2006–2010, conjuntamente con los lineamientos de política que contribuirán a su realización.

Al ratificar la CDN en 1990 Uruguay se comprometió a velar por el pleno respeto de los niños y adolescentes en tanto sujetos de derechos. La selección de derechos considerados prioritarios en el marco de la mencionada Estrategia para la Infancia y Adolescencia no desconoce el carácter indivisible de los derechos de la infancia y la adolescencia en tanto derechos humanos, sino que refleja los énfasis en materia de políticas públicas para el quinquenio 2006-2010.

Por su parte, en la elaboración del proyecto de Ley de Presupuesto Nacional, los organismos que trabajan en la temática, en especial aquellos que conforman el CCE, han definido sus líneas de política, así como las metas y logros esperados. De dicho proyecto de Ley se han extraído aquellos lineamientos que contribuyen directamente a la realización de los derechos seleccionados.

Asimismo, en la matriz que se presenta a continuación, se ha incorporado un conjunto de indicadores que dan cuenta y dimensionan el estado de situación actual de la infancia y adolescencia en el Uruguay, para los ámbitos donde se cuenta con información disponible y razonablemente actualizada. Cabe aclarar que dichos indicadores son utilizados con los mismos fines a nivel internacional.

La construcción de esta matriz constituye, además, la base para una planificación de actuación conjunta, en respuesta a las situaciones de vulneración de los derechos de niñas, niños y adolescentes que se registran en el territorio nacional<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Con este fin, se contará con el “Mapa de vulneración de Derechos” que INAU está finalizando en estos momentos, en el marco de la elaboración de su Plan Estratégico.

## Matriz de derechos y lineamientos de políticas

Derecho a la vida y al desarrollo		
<p><b>Artículo 6</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Los Estados Partes reconocen que todo niño tiene derecho intrínseco a la vida.</li> <li>2. Los Estados Partes garantizarán en la máxima medida posible la supervivencia y el desarrollo del niño.</li> </ol>	<p><b>Artículo 24</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y al servicio para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud. Los Estados Partes se esforzarán por asegurar que ningún niño sea privado de su derecho al disfrute de esos servicios sanitarios.</li> </ol>	<p><b>Artículo 27</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social.</li> </ol>
Principales Lineamientos de Política para el quinquenio 2006-2010		
Ministerio de Salud Pública	Ministerio de Desarrollo Social	Instituto del Niño y Adolescente
<p>Centro Hospitalario Pereira Rossell:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) En el marco del Sistema Nacional Integrado de Salud, optimizar el uso de los recursos disponibles y capitalizar la especialización del Hospital Pediátrico como Centro de Referencia Nacional.</li> <li>(2) Mejorar la atención al Recién Nacido con un enfoque de atención progresiva contemplando las áreas de cuidados mínimos (aloj. Madre hijo), cuidados moderados (cuidados especiales) y cuidados especializados (UCI y CTI).</li> <li>(3) Colaborar con el Plan de Emergencia Nacional, coordinando acciones del Servicio Social con el Ministerio de Desarrollo Social para detectar situaciones de riesgo social en los recién nacidos del hospital.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>(1) Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social: Mejorar la calidad de vida de las personas y familias en situación de extrema pobreza, a través de los Componentes "Ingreso Ciudadano", "Programa Alimentario Nacional" y "Programa de Emergencia Sanitaria".</li> <li>(2) Programa Infancia y Familia: Mejorar las condiciones de vida e inserción social de niños y adolescentes en situaciones de riesgo social y sus familias a través de los Componentes "Modelo integral para niños menores de 4 años y sus familias", "Modelo integral de prevención de embarazo precoz" y "Atención familiar para víctimas del maltrato infantil y abuso sexual".</li> <li>(3) INJU: Planificar y ejecutar políticas públicas de juventud, promoviendo los derechos de las y los jóvenes, potenciando su papel como sujetos sociales estratégicos.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>(1) Plan Caif: Atención a niños y niñas de 0 a 4 años en situación de vulnerabilidad social.</li> <li>(2) Priorizar la atención de 0 a 4 años en las diferentes modalidades de atención parcial</li> </ol>
Principales Indicadores Seleccionados		
Indicador	Valor Base	Año Base
Porcentaje de niños sin cobertura de salud por tramos de edad (0 a 5 y 6 a 12)	2.8 – 3.3 %	2002
Tasa de mortalidad infantil (menores de un año)	13.19 ‰	2004
Porcentaje de recién nacidos con bajo peso al nacer	8.2 %	2001
Déficit nutricional hasta 5 años (relación peso-talla, talla-edad y peso-edad) Aguda – Crónica - Global	1.8 – 10.6 – 4.9 %	2001
Déficit nutricional de 6 a 12 años (relación talla-edad) Moderado - Grave	18.8 – 4.1 %	2001
Porcentaje de niños por debajo de la línea de pobreza e indigencia. Hasta 5 años	56.5 – 7.50 %	2003
Porcentaje de niños por debajo de la línea de pobreza e indigencia. De 6 a 12 años	50.2 – 5.33 %	2003
Porcentaje de niños por debajo de la línea de pobreza e indigencia. De 13 a 17 años	42.7 – 6.12 %	2003
Cantidad de niños y adolescentes en situación de calle	7.840	2004

## Derecho a la educación y al no trabajar

### Artículo 28

1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a la educación y, a fin de que se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades ese derecho, deberán en particular:
  - a) Implementar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos;
  - b) Fomentar el desarrollo, en sus distintas formas, de la enseñanza secundaria, incluida la enseñanza general y profesional, hacer que todos los niños dispongan de ella y tengan acceso a ella y adoptar medidas apropiadas tales como implantación de la enseñanza gratuita y la concesión de asistencia financiera en caso de necesidad;
  - c) Hacer toda la enseñanza superior accesible a todos, sobre la base de la capacidad, por cuantos medios sean apropiados;
  - d) Hacer que todos los niños dispongan de información y orientación en cuestiones educacionales y profesionales y tengan acceso a ellas;
  - e) Adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar.

### Artículo 29

1. Los Estados Partes convienen en que la educación del niño deberá estar encaminada a:
  - a) Desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades;
  - b) Inculcar al niño el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y de los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas;
  - c) Inculcar al niño el respeto de sus padres, de su propia identidad cultural, de su idioma, de sus valores nacionales del país en que vive, del país de que sea originario y de las civilizaciones distintas de la suya;
  - d) Preparar al niño para asumir una vida responsable en una sociedad libre, con espíritu de comprensión, paz, tolerancia, igualdad de los sexos y amistad entre todos los pueblos, grupos étnicos, nacionales y religiosos y personas de origen indígena;
  - e) Inculcar al niño el respeto del medio ambiente natural.

### Artículo 32

1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a estar protegido contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social.
2. Los Estados Partes adoptarán medidas legislativas, administrativas, sociales y educacionales para garantizar la aplicación del presente artículo. Con ese propósito y teniendo en cuenta las disposiciones pertinentes de otros instrumentos internacionales, los Estados Partes, en particular:
  - a) Fijarán edad o edades mínimas para trabajar;
  - b) Dispondrán la reglamentación apropiada de los horarios y condiciones de trabajo;
  - c) Estipularán las penalidades u otras sanciones apropiadas para asegurar la aplicación efectiva del presente artículo.

## Derecho a la educación y a no trabajar

### Principales Lineamientos de Política para el quinquenio 2006 – 2010

Administración Nacional de Educación Pública	Ministerio de Desarrollo Social	Instituto del Niño y Adolescente
(1) Alcanzar y consolidar la universalización de la cobertura del sistema educativo en los niveles de 4 y 5 años. (2) Ajustar, consolidar y extender el modelo de escuelas de tiempo completo (3) Ampliar la cobertura de atención de las Escuelas de Contexto Socio Cultural Crítico, así como redimensionar y actualizar la propuesta pedagógica. (4) Reforzar los vínculos Escuela-Familia-Comunidad en las escuelas de contextos desfavorables mediante la figura del Maestro Comunitario (5) Universalizar el acceso y el egreso en el Ciclo Básico de la enseñanza media. (6) Impulsar una educación técnico-profesional sinérgica con el nuevo Proyecto Productivo Nacional (7) Mantener y ampliar la cobertura del Programa de Alimentación Escolar, analizando un modelo alternativo para su gestión. (8) Fortalecer la calidad de la Educación Común priorizando la gestión administrativa y docente, con énfasis en el mejoramiento de las prácticas y resultados educativos del primer ciclo escolar	(1) Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social, a través del Componente "Apoyo a escuelas de Zonas de Contexto Socio-Cultural Crítico". (2) Programa Infancia y Familia, a través del Programa de Maestros Comunitarios (con ANEP) y del Componente "Modelo integral para niños y adolescentes en situación de calle".	(1) Incrementar los controles preventivos garantizando el respeto de los derechos de niños y adolescentes en el Trabajo infantil a nivel nacional. (2) Coordinar con el MTSS y el BPS la inspección y contralor del trabajo infantil a nivel nacional.

### Principales Indicadores Seleccionados

Indicador para derecho a la educación	Valor Base	Año Base
Tasa de asistencia a la educación: 4 a 5	81.4 %	2002
Tasa de asistencia a la educación: 6 a 11	98.6 %	2003
Tasa de asistencia a la educación: 12 a 17	84.8 %	2002
Tasa de asistencia bruta 12 a 14	98.1 %	2002
Tasa de asistencia neta 12 a 14	71.5 %	2002
Tasa de asistencia bruta 15 a 17	83.4 %	2002
Tasa de asistencia neta 15 a 17	49.7 %	2002
Tasa de egreso óptima del ciclo primario	87.7 %	2003
Tasa de egreso del ciclo primario a los 16 años	96.6 %	2003
Tasa de repetición en primaria (escuelas públicas)	10.3 %	2002
Tasa de abandono intermitente en primaria	1.2 %	2002
Tasa de asistencia insuficiente en primaria (ANEP)	6.3 %	2002
Porcentaje de jóvenes entre 20 y 22 años que ha finalizado el ciclo completo de Ed. Secundaria	33.3 %	2002
Indicador para derecho a no trabajar	Valor Base	Año Base
Porcentaje de niños de 5 a 11 que trabajan	0.97 %	1999
Porcentaje de adolescentes 12 a 17 que trabajan	12.7 %	1999

## Derecho a la ciudadanía

<p><b>Artículo 7</b></p> <p>1. El niño será inscripto inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho desde que nace a un nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos.</p>	<p><b>Artículo 8</b></p> <p>1. Los Estados Partes se comprometen a respetar el derecho del niño a preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares de conformidad con la ley sin injerencias ilícitas.</p>	<p><b>Artículo 37</b></p> <p>1. Los Estados Partes velarán porque todo niños privado de libertad sea tratado con la humanidad y respeto que merece la dignidad inherente a persona humana, y de manera que se tenga en cuenta las necesidades de las personas de su edad.</p>
---	--	---

### Principales Lineamientos de Política para el quinquenio 2006 – 2010

Ministerio de Desarrollo Social	Instituto del Niño y Adolescente
<p>(1) Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social, a través de “Campaña por el Derecho a la Identidad”.</p> <p>(2) Programa Infancia y Familia a través de la actividad de Asistentes Sociales y Legales en escuelas y Socaf.</p>	<p>(1) Promover la integración social de los jóvenes del INAU en condiciones de equidad en coordinación con políticas de vivienda, trabajo, educación y salud.</p> <p>(2) Promover la transformación cultural a través de acciones comunicativas que promuevan la concepción del niño/a y adolescente como sujeto de derecho.</p> <p>(3) Creación de defensorías Integrales de derechos en todo el país en el quinquenio</p> <p>(4) Creación de proyectos nuevos de medidas alternativas a la privación de libertad en el quinquenio en todo el país</p> <p>(5) Crear talleres de actividades socioeducativas para adolescentes privados de libertad, acorde a la normativa nacional e internacional en el quinquenio.</p> <p>(6) Construcción o adecuación de centros regionales de proyectos socioeducativos para adolescentes que cometieron infracciones a la ley penal en el quinquenio</p>

### Principales Indicadores Seleccionados

Indicador	Valor Base	Año Base
Cantidad de niños y adolescentes institucionalizados por “amparo”	5.000	2004
Cantidad de niños y adolescentes institucionalizados por “infractores”	384	2004
Relación niños atendidos (OSC, INAU) / niños en situación de pobreza	16 %	2004

#### 4. gasto público social y gasto en infancia

---

En el contexto latinoamericano, la sociedad uruguaya no ha escapado al impacto producido por los vaivenes de la globalización y de 15 años perdidos en términos de desarrollo. Esta situación que afecta especialmente a los sectores más jóvenes de la población, no sólo cuestiona el modelo de integración social y la matriz de bienestar que la sociedad uruguaya supo mantener durante décadas, sino que también deriva en el incumplimiento de los derechos fundamentales de la niñez y la adolescencia a los que el país se comprometió al ratificar la CDN hace más de quince años.

Con una población pequeña y envejecida, y con una natalidad que figura entre las más bajas del continente, es un dato ya conocido para el país que cerca de la mitad de sus ciudadanos transcurrirán su infancia en medio de la pobreza: 76,6% de los niños nacen en hogares que pertenecen al 40% más pobre de la población<sup>5</sup>. Esta situación, que lleva presente ya varias décadas, fue parcialmente revertida durante el crecimiento económico de la primera mitad de los noventa, pero se agudizó profundamente desde la crisis de 1999.

También es cierto que el Estado uruguayo destina una importante parte de sus recursos al área social, esfuerzo que el país ha logrado sostener pese a las sucesivas dificultades por las que ha tenido que atravesar.

La pregunta es, entonces, ¿por qué, pese a la alta expectativa de vida, la baja natalidad y niveles de bienestar mejores en el resto del continente, el país no ha logrado transferir esos beneficios a la población más joven?

En gran medida, la respuesta apunta a que, en los esfuerzos del Estado y las diversas innovaciones institucionales que impulsó en los últimos años, ni la infancia ni la familia han parecido recibir hasta ahora suficiente atención. Aún más, ninguna de las políticas dirigidas a la familia o la infancia ha adquirido *status* de política de Estado.

Por otro lado, también se ha indicado la estrecha vinculación entre el empeoramiento de la situación relativa de los niños y el magro desempeño del mercado laboral durante la última década, caracterizado por el creciente desempleo, los bajos ingresos, y la expansión de la informalidad. Los niños se ubican mayoritariamente en hogares cuyos miembros activos dependen de los ingresos laborales y en gran proporción son individuos de baja calificación<sup>6</sup>.

El sistema de prestaciones sociales constituye un ejemplo claro de las anteriores puntualizaciones: desde el punto de vista de su diseño, los cambios implementados no han logrado adaptarse a la nueva situación de la familia y la infancia, y realmente cubrir las necesidades generadas. Desde el punto de vista de su adecuación, el sistema fue pensado para un país con casi pleno empleo, en donde el acceso a las prestaciones para el trabajador era prácticamente universal.

En este marco, el desafío es triple: el Estado debe combinar estrategias de reducción de la pobreza, que sean acompañadas por políticas integrales dirigidas a fortalecer a las familias en su rol de proporcionar protección y bienestar a los niños y niñas. Pero al mismo tiempo, es imprescindible que tome decisiones orientadas a modificar el ambiente económico y social, alentando la verdadera generación de oportunidades económicas, sociales, políticas y culturales para la ciudadanía.

---

<sup>5</sup> UNICEF (2004). *Observatorio de los derechos de la infancia y la adolescencia en Uruguay*. Montevideo: UNICEF.

<sup>6</sup> Amarante, V. y Arim, R. (2005). "Las políticas sociales de protección a la infancia", en UNICEF *Inversión en la infancia en Uruguay. Análisis del gasto público social: tendencias y desafíos*. Montevideo: UNICEF.

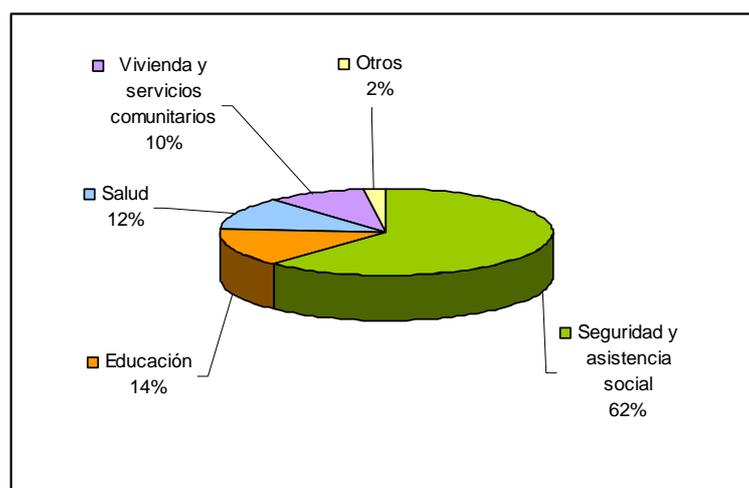
Se vuelve necesario un enfoque integral, que conciba a las políticas sociales como parte de la estrategia de desarrollo y de crecimiento económico. La razón: la calidad del crecimiento económico es tan importante como su magnitud y el nivel de ingresos que permite alcanzar. Lo que sucede fuera del ámbito mercantil, generalmente considerado como un dato de carácter estático por la planificación económica, ignora las repercusiones que tiene para la propia economía y para la sustentabilidad social y humana.

El presupuesto nacional, como herramienta de planificación económica, es un instrumento a través del cual se alcanzan objetivos sociales y económicos. Los procesos relacionados con el presupuesto deberían incorporar explícitamente las obligaciones de los gobiernos de garantizar los derechos de sus ciudadanos, entre ellos los de los niños -particularmente considerando que la inversión pública en infancia, además de tener un impacto positivo de corto plazo, tiene un impacto positivo a lo largo de la vida de los individuos y de la sociedad en su conjunto<sup>7</sup>.

### Los datos sobre gasto

Uruguay es el país de la región que presenta un mayor valor de gasto público social (GPS) respecto al PBI: en promedio 25.2% entre 1999-2003. Para el año 2003 el PPS se distribuía de la siguiente manera: 15,5% seguridad y asistencia social, 2,5% vivienda y servicios comunitarios, 0,6% otros gastos sociales, 3,2% educación y el 3% en salud.

El gasto público social en Uruguay se concentra en forma importante en las erogaciones correspondientes a la seguridad social y tiene un marcado sesgo pro-adulto. Mientras que la infancia representa 29,5% de la población total y es el grupo en el que se concentra una parte significativa de la pobreza del país, solamente recibe el 19,5% del GPS.



Fuente: OPP (2004). El gasto público social en Uruguay, 1999-2003

Según Grau (2005)<sup>8</sup>, si se considera el índice de focalización, calculado como el cociente entre participación relativa del gasto en infancia en el gasto público social y la participación de la población menor de 18 años en la total del país, el resultado es 65.6 (menor a 100, y por lo tanto, proadulto).

<sup>7</sup> Amarante, V. y Arim, R. (2005). "Las políticas sociales de protección a la infancia", en UNICEF *Inversión en la infancia en Uruguay. Análisis del gasto público social: tendencias y desafíos*. Montevideo: UNICEF.

<sup>8</sup> Grau, C. (2005). "El gasto público social en infancia en Uruguay. Aspectos metodológicos y cuantificación para el periodo 1999-2002", en UNICEF *Inversión en la infancia en Uruguay. Análisis del gasto público social: tendencias y desafíos*. Montevideo: UNICEF.

## Educación<sup>9</sup>

En los quinquenios tomados entre 1970 y 1990, Uruguay fue superado por 8 países de 18 en cuanto al gasto en educación sobre el PBI; en 1990-94 fue superado por nueve, y entre 1995-2000 ya era superado por 13<sup>10</sup>. Esto da cuenta que el rezago del gasto destinado a educación es un fenómeno reciente, de la década de los noventa, y fundamentalmente de la segunda mitad.

El Panorama Social de América Latina (2003)<sup>11</sup> revela que Uruguay sólo supera, en el ratio gasto en educación sobre PBI, a Perú, El Salvador, Guatemala y la República Dominicana de los 18 países latinoamericanos comparados.

Según el último Informe de Desarrollo Humano (PNUD, 2005)<sup>12</sup>, de los 175 países ranqueados, Uruguay se destaca en el N° 40, entre los países con "alto desarrollo". Sin embargo, el mismo informe muestra que Uruguay baja casi al final de la lista, al lugar 120 de los 149 para los que se dispuso información, en cuanto al gasto público en educación sobre el PBI para el período 1998-2000. En efecto, con un valor del 2.8% del PBI considerando todos los niveles de educación pública, se ubica junto con países en su mayoría africanos y centroamericanos.

La matriculación en instituciones educativas se concentra en forma importante en el sector público, representando el 87,5% si se consideran todos los niveles educativos. Existe, por lo tanto, una marcada dependencia de la formación de capital humano del gasto público y su distribución.

A pesar de que Uruguay presenta un elevado nivel de GPS en relación a su PIB, el gasto en educación medido de la misma manera, es de los más bajos de la región. La mayor parte del mismo se concentra en la enseñanza primaria y previa.

En la educación preescolar los países desarrollados destinan 2.08 veces más por alumno que la región, en educación primaria 3.4 y en secundaria 3.6 veces más. Uruguay supera a Brasil en el gasto por alumno en la educación primaria y secundaria y a Paraguay en la educación preescolar y primaria, con valores muy próximos en el gasto en educación secundaria. Si bien no supera en ninguno de los niveles a Argentina y a Chile, cabe destacar que las estimaciones para estos dos países incluyen el gasto privado.

## Salud<sup>13</sup>

Los gastos en salud, han variado en torno al 18% del total del gasto social entre 1999-2003. Algo más de 2/3 del gasto en salud corresponde a asuntos y servicios de hospitales, del orden de 12 y 13% a asuntos y servicios de salud pública, y algo menos de la quinta parte a otros gastos de sanidad. De este total, el 30.9% se destinó a la infancia.

---

<sup>9</sup> La información de este apartado fue tomada de Llambí, C. y Furtado, M. (2005). "El Gasto público en educación en Uruguay: composición, evolución reciente y desafíos" en UNICEF *Inversión en la infancia en Uruguay*. Montevideo: UNICEF.

<sup>10</sup> A saber: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Venezuela.

<sup>11</sup> CEPAL (2003). *Panorama Social de América Latina*. Santiago: CEPAL.

<sup>12</sup> PNUD (2005). *Informe de Desarrollo Humano*. Madrid: MundiPrensa.

<sup>13</sup> Lazarov, L. y Mieres, G. (2005). "Gasto público en salud dirigido a la infancia en Uruguay" en UNICEF *Inversión en la infancia en Uruguay*. Montevideo: UNICEF.

**Síntesis de indicadores de gasto público social destinado a la infancia  
(1999 – 2002)**

Gasto público social en infancia consolidado como % del pbi					
	1999	2000	2001	2002	Promedio
Educación	2,6	2,5	2,7	2,7	2,6
Salud	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2
Asistencia social	0,14	0,19	0,2	0,26	0,2
Asignaciones familiares	0,08	0,09	0,08	0,209	0,1
vivienda	0,8	0,8	0,8	0,7	0,8
Total	4,82	4,78	4,98	4,95	4,9
Gasto público social en infancia consolidado (% pbi)					
	1999	2000	2001	2002	Promedio
GPS infancia	4,82	4,78	4,98	4,95	4,88
GPS	25,4	25,3	25,3	25	25,5
GPS infancia/GPS (%)	19	18,9	19,7	19,8	19,34
% población menor 18	29,8	26,6	29,4	29,2	29,5
Índice de focalización	63,7	63,8	67	67,8	65,6
GPS infancia consolidado (en porcentaje)					
	1999	2000	2001	2002	Promedio
Educación	53,9	52,3	54,2	54,5	53,7
Salud	24,9	25,1	24,1	24,2	24,6
Asistencia social	2,9	4	4	5,3	4
Asignaciones familiares	1,7	1,9	1,6	1,8	1,8
vivienda	16,6	16,7	16,1	14,1	15,9
Total	100	100	100	100	100

Fuente: Inversión en la infancia en Uruguay: análisis del gasto público social, tendencias y desafíos (2005)

**Proyección primaria del Gasto Público Social destinado a la infancia (2005 – 2009)**

Los datos anteriores reflejan la necesidad que tiene hoy en día el país de reforzar la inversión pública en la infancia y la adolescencia, de forma de aliviar la pesada hipoteca que soportan las generaciones más jóvenes de uruguayos y uruguayas.

Concientes de este reto – que excede largamente un período de gobierno – y aún en el marco de importantes restricciones macroeconómicas que pautan rangos restringidos para la actuación del Gobierno Nacional, las proyecciones primarias del Presupuesto Nacional para el próximo quinquenio muestran que **la inversión promedio prevista en la infancia y adolescencia aumentará más de un 30% expresada como porcentaje del Producto Bruto Interno** y en referencia al año 2002; ejercicio éste en el cual había registrado uno de los valores más elevados de la presente década.

Este incremento en el gasto público social destinado a la infancia y adolescencia ha sido proyectado tomando solamente en consideración los aumentos promedio previstos en educación, INAU/Plan CAIF y la inversión del PANES focalizada en infancia y adolescencia, sin considerar entonces los seguros incrementos en salud y asignaciones familiares.

## 5. anexo: definición y fuentes de los indicadores seleccionados

DERECHOS	FUENTE
<b>Derecho a la vida. Art. 6 (supervivencia y desarrollo), art. 24 (salud) y art. 33 (drogas)</b>	
§ <u>Porcentaje de niños sin cobertura de salud por tramos de edad</u> (0 a 5 y 6 a 12).	UNICEF (2004) <i>Observatorio de los derechos de la infancia y la adolescencia en Uruguay.</i>
§ <u>Tasa de mortalidad infantil</u> : Número de muertes de menores de 1 año por cada 1000 nacidos vivos en un año dado.	Instituto Nacional de Estadística, sobre la base de estadísticas de la División Estadísticas del Ministerio de Salud Pública.
§ <u>Porcentaje de recién nacidos con bajo peso al nacer</u> : Número de nacidos en condición de bajo peso por cada 100 nacidos vivos (Población de referencia: población asistida por el MSP).	UNICEF (2004) <i>Observatorio de los derechos de la infancia y la adolescencia en Uruguay.</i>
§ <u>Déficit nutricional hasta 5 años</u> (relación peso-talla, talla-edad y peso-edad ) Aguda - Crónica - Global <u>Bajo peso para la Talla (desnutrición aguda)</u> : Número de niños que presentan un peso a -2 desvíos estándar para la misma talla de la población de referencia, por cada 100 niños. (Población de referencia: población asistida por el MSP). <u>Baja talla para la edad (desnutrición crónica)</u> : Número de niños que presentan una talla a -2 desvíos estándar para la misma edad y sexo de la población de referencia, por cada 100 niños. (Población de referencia: población asistida por el MSP). <u>Bajo peso para la edad (desnutrición global)</u> : Medida compuesta que indica el número de niños que presentan una relación peso/talla (bajo peso y retardo en talla) a -2 desvíos estándar para la misma edad de la población de referencia, por cada 100 niños. (Población de referencia: población asistida por el MSP)	UNICEF (2004) <i>Observatorio de los derechos de la infancia y la adolescencia en Uruguay.</i>
§ <u>Déficit nutricional de 6 a 12 años (relación talla-edad)</u> : <u>Moderado</u> : Cantidad de niños que presentan un retraso a -1 desvío estándar de la talla esperada para la edad por cada 100 niños (Población de referencia: niños de 1er. año de las escuelas públicas) <u>Grave</u> : cantidad de niños que presentan un retraso a -2 desvío estándar de la talla esperada para la edad por cada 100 niños (Población de referencia: niños de 1er. año de las escuelas públicas)	UNICEF (2004) <i>Observatorio de los derechos de la infancia y la adolescencia en Uruguay.</i>
<b>Derecho a un nivel de vida adecuado. Arts. 26 y 27</b>	
§ <u>Porcentaje de niños por debajo de la línea de pobreza</u> (incapacidad para cubrir los costos de alimentación y de otros bienes y servicios considerados básicos) y <u>línea de indigencia</u> (incapacidad para cubrir la canasta básica de alimentos (CBA)).	INE, 2003.
§ <u>Cantidad de niños y adolescentes en situación de calle</u> . Cantidad de niños y adolescentes que permanecen en calle un mínimo de 3 a 4 hs. diarias.	Gurises Unidos (2004), estimación para Montevideo, área metropolitana de Canelones e Interior urbano.
<b>Derecho a la educación y a no trabajar. Arts 28, 29 y 32</b>	
§ <u>Tasa de asistencia a la educación</u> : Cantidad de niños que asisten en cada tramo de edad por cada 100 niños en ese tramo.	UNICEF (2004) <i>Observatorio de los derechos de la infancia y la adolescencia en Uruguay.</i>
§ <u>Tasa de asistencia bruta 12 a 14</u> : Cantidad de adolescentes de 12 a 14 años matriculados en el sistema educativo, por cada 100 adolescentes en el país.	ANEP (2005). <i>Exposición de motivos de la solicitud de presupuesto quinquenal 2005-2009</i> . Tomo correspondiente al CES.
§ <u>Tasa de asistencia neta 12 a 14</u> : Cantidad de adolescentes de 12 a 14 años matriculados en el ciclo básico, por cada 100 personas de 12 a 14 años en el país.	ANEP (2005). <i>Exposición de motivos de la solicitud de presupuesto quinquenal 2005-2009</i> . Tomo correspondiente al CES.
§ <u>Tasa de asistencia bruta 15 a 17</u> : Cantidad de adolescentes de 15 a 17 años matriculados en el sistema educativo por cada 100 adolescentes de 15 a 17 años en el país.	ANEP (2005). <i>Exposición de motivos de la solicitud de presupuesto quinquenal 2005-2009</i> . Tomo correspondiente al CES.

DERECHOS	FUENTE
§ <u>Tasa de asistencia neta 15 a 17</u> : Cantidad de adolescentes de 15 a 17 años matriculados en el 2do. Ciclo de enseñanza media por cada 100 adolescentes de 15 a 17 años en el país.	ANEP (2005). <i>Exposición de motivos de la solicitud de presupuesto quinquenal 2005-2009</i> . Tomo correspondiente al CES.
§ <u>Tasa de egreso óptima del ciclo primario</u> : Cantidad de adolescentes de 13 a 14 años con primaria completa por cada 100 adolescentes de igual edad.	ANEP (2005). <i>Exposición de motivos de la solicitud de presupuesto quinquenal 2005-2009</i> . Tomo correspondiente al CEP.
§ <u>Tasa de egreso del ciclo primario a los 16 años</u> : Cantidad de adolescentes de 16 años con primaria completa por cada 100 adolescentes de 16 años.	ANEP (2005). <i>Exposición de motivos de la solicitud de presupuesto quinquenal 2005-2009</i> . Tomo correspondiente al CEP.
§ <u>Tasa de repetición en primaria (Esc. Púb.)</u> : Cantidad de niños repetidores por cada 100 alumnos de la matrícula final.	ANEP (2003). <i>Monitor Educativo</i> .
§ <u>Tasa de abandono intermitente en primaria</u> : Cantidad de alumnos que concurren menos de 70 días, por cada 100 alumnos de la matrícula final.	ANEP (2003). <i>Monitor Educativo</i> .
§ <u>Tasa de asistencia insuficiente en primaria</u> : Cantidad de alumnos que concurren entre 70 y 140 días, por cada 100 alumnos de la matrícula final.	ANEP (2003). <i>Monitor Educativo</i> .
§ <u>Porcentaje de jóvenes entre 20 y 22 años que ha finalizado el ciclo completo de Ed. Secundaria</u> .	ANEP (2005). <i>Exposición de motivos de la solicitud de presupuesto quinquenal 2005-2009</i> . Tomo correspondiente al CES.
§ <u>Porcentaje de niños de 5 a 11 años que trabajan</u> .	Encuesta el Trabajo Infantil y adolescente en Uruguay (1999)
§ <u>Porcentaje de adolescentes 12 a 17 años que trabajan</u> .	Encuesta el Trabajo Infantil y adolescente en Uruguay (1999)
<b>Derecho a la ciudadanía. Arts. 7 y 8, arts. 37 a 40.</b>	
Cantidad de niños y adolescentes institucionalizados por "amparo": Número de niños y adolescentes internados en el INAU por razones sociales.	INAU, 2005
Cantidad de niños y adolescentes institucionalizados por "infractores": Número de niños y adolescentes internados en el INAU por infracciones a la ley.	INAU, 2005
Relación niños en situación de pobreza/niños atendidos (OSC, INAU). Número de niños atendidos por el INAU por cada 100 niños en situación de pobreza.	INAU, 2005