

# **SITUACIÓN Y PERSPECTIVAS SOBRE LA INVERSIÓN EN LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA EN URUGUAY UNA MIRADA DESDE LA SOCIEDAD CIVIL ORGANIZADA**

**Basado en el  
DÍA DE DEBATE NACIONAL sobre INVERSIÓN EN LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA<sup>1</sup>  
Montevideo, 24 de agosto de 2007**

El presente documento recoge la visión de los actores sociales respecto a la situación en materia de inversión del Estado en la niñez y adolescencia en la implementación de las Políticas Públicas en la actualidad tanto como la formulación de orientaciones que aporten a las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas a los Estados sobre prioridades respecto a la inversión.

## **METODOLOGÍA<sup>2</sup>**

Para la elaboración del documento se trabajó en dos momentos. Un primer momento con metodología de seminario en el cual se integró la perspectiva del gobierno y de la sociedad civil. Allí se llevó a cabo un análisis de un documento base presentado de antemano a los participantes, utilizando la metodología de ponencias por parte de actores de gobierno y de sociedad civil y un debate general de los participantes sobre las mismas. Esta fue una instancia de participación abierta, amplia difusión y con aportes tanto de actores de gobierno como de sociedad civil que tuvo como objetivos centrales la difusión del tema a nivel nacional.

En un segundo momento se trabajó con metodología de taller, exclusivamente con actores de la sociedad civil (representantes de ONG integrantes de los colectivos de ONG nacionales y regionales, miembros del Secretariado de Infancia de la Asociación Nacional de ONG y del Comité de los Derechos del Niño-Uruguay), donde se profundizó el tema.

## **LA SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA DE LA INFANCIA EN URUGUAY**

### **La concentración de la pobreza en los niños**

Hace ya más de 20 años que Juan Pablo Terra y Mabel Hopenhaym publicaron *“La infancia en el Uruguay (1973-1984). Efectos sociales de la recesión y las políticas de ajuste”*. En su análisis, los autores llamaban la atención, ya en ese momento, acerca del proceso de concentración de la pobreza en la población de más baja edad, así como advertían de los riesgos que esto nos suponía, como sociedad, al momento de delinear nuestro futuro más próximo<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Organizado por el *Comité Nacional de Seguimiento de los compromisos asumidos en las cumbres de Niñez y Adolescencia* (integrado por Aldeas Infantiles SOS Internacional, ANONG, Comité de los Derechos del Niño – Uruguay y REDLAMYC)

<sup>2</sup> Basada en documento elaborado por el *Comité Nacional de Seguimiento de los compromisos asumidos en las cumbres de Niñez y Adolescencia*.

<sup>3</sup> Sandra Leopold, Luis Pedernera, *Una deuda de vida y debida* Notas sobre infancia y adolescencia en Uruguay, a comienzos del siglo XXI, inédito (de próxima publicación), 2007.

En estos más de 20 años transcurridos desde ese documento, se consolidó el proceso de instalación de la pobreza en niños y adolescentes. En los estudios del período, la concentración de la pobreza en los niños y adolescentes es el dato más relevante y preocupante. El PBI se ha ido incrementando, pero la pobreza igualmente continuó aumentando, lo que hace suponer –señala UNICEF, analizando el año 2005<sup>4</sup>- que la existencia de mayor riqueza no conduce mecánicamente a una reducción de aquella.

En Uruguay la población menor de 18 años es la que absorbe los mayores costos de la pobreza, ya que la relación entre la pobreza general y la de los niños es siempre desfavorable para los niños, en general llegando casi a duplicarla.

En función de estos resultados surgen dos interrogantes fundamentales ¿Cómo se explica una evolución tan negativa? y, ¿cuál ha sido la respuesta del Estado uruguayo para revertir esta situación?

En relación con el primer interrogante, podemos señalar que en la explicación del incremento del impacto de la pobreza y la indigencia en los niños uruguayos, confluyen tanto causas coyunturales como fenómenos que se arrastran de una larga data. Si bien Uruguay conserva una posición relativamente ventajosa en América Latina, las condiciones de vida de los habitantes -y más aún de los niños- se ha visto claramente deteriorada a partir de 1999, en forma coincidente con la recesión económica que se inicia en ese mismo año. Dicha recesión, afecta principalmente a los hogares más vulnerables, cuyos ingresos dependen casi exclusivamente del mercado laboral. El fuerte incremento del desempleo en ese período y el aumento de la desigualdad a partir de la caída de los salarios reales son dos de los factores desencadenantes del deterioro de la situación social en el Uruguay.

En el “Informe de Desarrollo Humano en Uruguay 2005”, el PNUD expone de forma clara y concisa las principales causas tanto para el incremento de la pobreza y la indigencia en nuestro país, como para su mayor impacto en la infancia:

*“La pobreza infantil no es sino un fenómeno emergente de los problemas de ingresos de sus hogares, producto de los patrones de crecimiento y distribución que surgen de la dinámica de desarrollo imperante en la sociedad.*

La mención en el final de la cita a las políticas públicas desarrollados por el Estado uruguayo, nos coloca de cara a la segunda interrogante planteada. Con el diagnóstico y las principales causas a la vista, el Estado uruguayo se encontraba ante la encrucijada de asumir sus compromisos, realizar las reformas estructurales necesarias y fortalecer las políticas de protección social dotándolas de mayor presupuesto ó, intentar minimizar el impacto de la información y esperar que el crecimiento económico modificara la situación.

---

<sup>4</sup> UNICEF, Observatorio de los derechos de la infancia y la adolescencia en Uruguay, Montevideo, 2007

### **Leve mejora de indicadores**

Recientemente el Observatorio de los derechos de la infancia y la adolescencia en Uruguay 2006, publicado por UNICEF Uruguay, identifica en el año 2005 un punto de inflexión, en tanto es la primera vez en seis años que el Uruguay registra una leve mejora en la distribución del ingreso, y una reducción de los niveles de pobreza e indigencia en el conjunto de la población y en todos los grupos de edad<sup>5</sup>.

### **Recientes Recomendaciones del Comité de Derechos del Niño**

Dentro de las recomendaciones realizadas por el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas a partir del último informe presentado por el país ante el mismo (en el año 2006), se destaca que el Comité le recomienda al gobierno en forma expresa que aumente las asignaciones presupuestarias para la implementación de los derechos reconocidos en la Convención, se centre en una mejora general de la calidad de la educación y proporcione mayores asignaciones presupuestarias para el sector educativo.

*“17. El Comité recomienda enérgicamente al Estado parte, de acuerdo con el artículo 4 de la Convención, que aumente las asignaciones presupuestarias para la aplicación de los derechos reconocidos en la Convención, que asegure una distribución más equitativa de los recursos en todo el país y priorice y destine las asignaciones presupuestarias a aliviar las desigualdades y asegure la aplicación de los derechos económicos, sociales y culturales de todos los niños, en particular de los más vulnerables. El Comité alienta al Estado parte a introducir un seguimiento del presupuesto desde una perspectiva basada en los derechos del niño con el fin de monitorear las asignaciones presupuestarias para los niños y que solicite asistencia técnica para este fin a UNICEF y al Instituto Interamericano del Niño en este aspecto.”*

*55. Al comité le preocupan las desigualdades del nivel de vida y el número de niños que viven en la pobreza o en la extrema pobreza, ya que estas condiciones representan graves obstáculos para su goce de los derechos de la Convención. El Comité toma nota de que los niveles de pobreza son desproporcionadamente altos en los hogares encabezados por mujeres. El Comité lamenta la falta de información sobre los resultados de la actual política de reducción de la pobreza y en particular de los resultados de los programas PANES e INFAMILIA.*

*56. El Comité recomienda que el Estado parte priorice y asigne más fondos para reducir las desigualdades entre los diversos grupos de ingresos, dándole prioridad a las familias con hijos y a las familias encabezadas por mujeres. El Comité recomienda que el Estado parte designe una estrategia de reducción de la pobreza y proporcione recursos adecuados (por ejemplo: mediante una política impositiva revisada) para su aplicación con una perspectiva de derechos. El Comité invita al Estado parte a informar acerca del progreso logrado en su próximo informe periódico.”*

## **PERSPECTIVAS SOBRE LA INVERSIÓN EN INFANCIA**

---

<sup>5</sup> Concretamente la reducción del porcentaje de población en situación de pobreza observada entre 2004 y 2006 ha sido del 31,9% a 27,4%. UNICEF, Observatorio de los derechos de la infancia y la adolescencia en Uruguay, Montevideo, 2007.

Cuando la Convención sobre los Derechos del Niño habla en su artículo 4 del *máximo de recursos disponibles*, por lo menos estaría exigiendo que se atendieran tres niveles en donde centraría la cuestión que no son sólo recursos económicos, sino que debemos ubicar:

1. Una dimensión ligada a **recursos humanos** (personas);
2. Otra vinculada a **recursos económicos** (cosas);
3. Y por último, los **recursos organizativos** (entorno para actuar, como por ejemplo, cambio organizacional del INAU, recursos de la justicia, institucionalidad en general y legislación)

### **En función de ello ¿que ocurre Uruguay?**

Desde el gobierno, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) de la Presidencia de la República tiene como cometidos para lo que resta de este período de gobierno, tres elementos que se vinculan directamente al tema de la inversión en infancia, y a lo que el gobierno quisiera que fueran ejes y metas fundamentales del mismo:

1. Programa de *mejora en la asignación del gasto*, y allí el tema de la inversión en infancia es clave. De hecho, dos ejes se quieren incorporar en dispositivos y transformaciones de cómo piensan lo presupuestal, que tienen que ver por un lado con infancia y por otro con género. Es decir, mejoras en los procesos de asignación de gasto, mejoras en la asignación del gasto;
2. Procesos de *transformación institucional*, de “invertir” en el sentido de “dar vuelta”, de colocar al Estado en su función fundamental que es los beneficiarios, los ciudadanos, y no la institución en sí misma. Son procesos de reestructura que se impulsan desde la OPP, de transformación institucional, donde procuran que el gasto efectivamente sea inversión;
3. *Construcción de un sistemas de indicadores y de evaluación estratégica*, que se hace indispensable justamente para saber si efectivamente se está: a) gastando e invirtiendo, y b) logrando resultados concretos.

### **Desde la sociedad civil**

Las organizaciones no gubernamentales carecemos de una experticia que nos permita analizar con mayor solvencia la temática de los presupuestos. Debemos generar un debate a la interna de las organizaciones de la sociedad civil sobre el tema de la inversión en infancia para tener una posición, así como identificar los elementos que las organizaciones de la sociedad civil no tienen para poder analizar esta temática, también es parte de un proyecto colectivo.

### **El enfoque de derechos y la visibilidad de los niños en los presupuestos**

Nuestro presupuesto no se hace desde una perspectiva de derechos. Se redistribuye en función de necesidades y disponibilidades. Para comprobarlo, basta ver lo que se destina a los Ministerios del Interior, de Defensa, y el pago de los intereses de la deuda externa. Allí si sumamos lo destinado a INAU y

MIDES no se llega ni siquiera a la mitad de lo destinado a los gastos anteriores. Y los niños no son visibles en ellos particularmente.

## **G. MECANISMOS TÉCNICOS PARA ASEGURAR RECURSOS PARA LA INFANCIA**

### **G1. Comisiones y Comités para asignar recursos presupuestales para niñez y adolescencia**

El Consejo Honorario Consultivo debería tener un rol en este sentido: debería ser consultado ya que su mandato es coordinar e integrar las políticas sectoriales.

### **G2. Porcentaje del presupuesto público para niñez y adolescencia**

No se encuentra información disponible que indique esta variable

### **G3. Presupuestos participativos**

Se plantea desde la sociedad civil la importancia de que exista una participación real en la toma de decisiones tanto de los niños y adolescentes como de la sociedad civil en su conjunto, ya que los niños y adolescentes, así como las organizaciones sociales habitualmente no opinan sobre estas temáticas. Si bien pareciera haber un discurso desde el Estado en esa línea, éste no se refleja en las prácticas, notándose una falta de apertura del gobierno para la participación de la sociedad civil en el presupuesto. En ese sentido, el Comité Estratégico de Infancia es un espacio del gobierno, para el gobierno, y que hizo números sólo desde el gobierno, sin participación de la sociedad civil. Si bien se plantea que es legítimo, ya que el gobierno es elegido democráticamente, también se remarca que sería importante la participación de la sociedad civil en la definición de la inversión social de los países.

Así, se plantea que las ONG deberían tener el derecho y la obligación de opinar e incidir en la definición de los presupuestos, considerando además que también son ejecutoras de los mismos.

En ese sentido, la incidencia de niños y adolescentes en un presupuesto participativo es una línea de trabajo que se debería tomar: habría que instaurar prácticas para lograr la participación de los protagonistas. Por ejemplo, actualmente el presupuesto participativo que se da a nivel municipal no discrimina positivamente para que participen los niños y adolescentes, por lo cual habría que incorporar cambios al respecto para asegurar la participación de niñas y adolescentes.

Por otra parte, una experiencia piloto que se va a desarrollar en la línea de propiciar la incidencia de niñas, niños y adolescentes en el presupuesto participativo de Montevideo es la que llevará a cabo el Defensor del Vecino con niños del último año de la escuela primaria.

#### **G4. Instalar la discusión sobre la renta básica familiar**

Uruguay no tiene problemas de falta de trabajo, sino de empleo: ha llegado a niveles de desocupación estructural, por lo que va a haber población con desocupación estructural y el trabajo de las ONG va a ser incorporarse en ese proceso de trabajo con los “excluidos”. En ese sentido, hay que instalar la discusión sobre la renta básica familiar (de montos muy superiores al actual “ingreso ciudadano”). Debería ser una renta básica familiar que no genere dependencia, con una contrapartida de trabajo o trabajo comunitario, en la medida que no consiguen empleo.

La renta básica debería asegurar la salud, la educación y la alimentación.

#### **N. RELACIÓN ENTRE VARIABLES ECONÓMICAS**

Desde las ONG se remarca que la deuda externa y el pago de sus intereses retacean el gasto público social en la infancia. Por otra parte, puntualizan que actualmente el gasto en el Instituto de la Niñez y Adolescencia de Uruguay y el Ministerio de Desarrollo Social (destinado no sólo a niñez y adolescencia) no llega ni a un tercio del gasto en defensa. En ese sentido, se plantea la revisión del gasto en defensa.

#### **O. ORGANIZACIÓN**

El Consejo Honorario Consultivo es visualizado por algunas ONG como un espacio para la incidencia en las políticas, pero a su vez se remarca que otros espacios de incidencia se han perdido. También se percibe que a veces hay un déficit desde la sociedad civil en poder contribuir e incidir en esos espacios, por lo cual se necesita avanzar como colectivo de organizaciones de la sociedad civil en indicadores.

Cumple un papel central según la ley que es opinar en la elaboración de los presupuestos. Lamentablemente en esta última rendición de cuentas no fue consultado.

#### **P. ASPECTOS TÉCNICOS ESPECÍFICOS**

##### **P2. Desarrollo, inversión y validación de un paquete de instrumentos que faciliten el diseño, monitoreo, evaluación y rendición de cuentas de los programas vinculados a niñez y adolescencia**

Desde las ONG se insiste acerca de que el paquete de instrumentos que faciliten el diseño, monitoreo, evaluación y rendición de cuentas tenga como eje para su construcción la Convención de los Derechos del Niño, lo que no necesariamente sucede actualmente en Uruguay.

Se plantea que es necesario tener institucionalidades que le den un nivel de continuidad y conexión que permita la medición de estos temas y no que cada programa monitoree los resultados e inversión de su propio programa sin ver la totalidad.

##### **P5. Sistemas de información y rendición de cuentas**

Si bien se plantea que las ONG en convenio con el estado rinden cuentas (exigencia de transparencia a las ONG por parte del estado) y dichas rendiciones son públicas –al tiempo que en algunos casos también se

visualizan problemas para la transparencia de la información de las organizaciones-, por el contrario es difícil para la sociedad civil ver cómo gasta el estado, ya que no se tiene información de la inversión e indicadores. Más aun, se plantea que muchas veces ni siquiera se sabe si determinadas partidas de dinero se ejecutaron o no.

#### **P6. Mejora de la gestión de los programas/ proyectos públicos vinculados a los niños, niñas y adolescentes**

Referido a este punto, surgió la inquietud de que el discurso del estado acerca de los recursos asignados a un determinado programa de infancia ejecutado por organizaciones de la sociedad civil en convenio con el estado muchas veces no se condice con la realidad, ya que se asignan determinados fondos pero luego no todo el dinero llega, o llega mucho tiempo después. En ese sentido, hay problemas de gestión que hacen que muchas veces los recursos no lleguen a las organizaciones que los deberían ejecutar.

#### **Q. MÁS RECURSOS Y MEJOR UTILIZADOS**

Las organizaciones de la sociedad civil plantean que es necesaria una mayor cantidad de recursos económicos, pero no es necesaria solamente más cantidad. Es muy importante evaluar en qué se van a invertir y cómo se van a invertir, para así poder ver la calidad de la inversión en infancia.

#### **SUGERENCIAS Y RECOMENDACIONES**

La necesidad de pensar la política social desde la universalidad y no exclusivamente desde la focalización;

La eliminación de formas de ingresar al sistema de “asistencia social” a partir de exponerme y mostrar que “soy pobre.” Pensar en un formato de renta básica universal destinado a cubrir educación, salud y alimentación;

Monitoreo y evaluación permanente de la inversión a partir de una matriz de derechos;

Armonización legislativa de aquellos aspectos deficitarios en relación a la CDN (capítulo de políticas sociales, descentralización, órgano rector, protección de derechos 117 y ss);

Rol de la familia (lugar natural para el crecimiento del niño que debe ser apoyada por el estado para cumplir esa función);

La participación de los niños en procesos de rendición de cuentas y elaboración de presupuestos.

El diseño del presupuesto nacional implica una visión estratégica y política, y no se trata sólo de dinero. El presupuesto debiera ser parte del plan de política de infancia, pero en Uruguay no hay un plan de política de infancia, aunque sí hay un presupuesto.