

INFORME NO GUBERNAMENTAL DE APLICACIÓN DE LA CONVENCIÓN DE LOS DERECHOS DEL NIÑO



COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO URUGUAY 2006¹

¹ Elaborado por Javier M. PALUMMO, Luis PEDERNERA, Adriana MOLAS, Francisco TERRA, Martín LAVALLEJA, Laura ZACHEO y con la colaboración de Jorge FREIRE y Silvana PEDROWICZ.

I. INTRODUCCIÓN

Nuestro país presentó un notorio atraso en la presentación a este Comité de los informes sobre la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (en adelante CDN). Pasaron 10 años desde que Uruguay fuera objeto de las primeras y hasta ahora únicas *Observaciones y Recomendaciones* por parte del Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas (en adelante el Comité), por lo que saludamos la reciente presentación del segundo informe por parte de nuestro Estado. A su vez agradecemos a la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores el habernos proporcionado copia de dicho informe en forma concomitante a la presentación del mismo frente al Comité referido.

Luego de estos diez años transcurridos la situación de la infancia en relación con la efectividad y vigencia de sus derechos fundamentales sigue siendo preocupante. Las Observaciones deberían haber sido incorporadas al diseño e implementación de las políticas públicas. Pero tal como se expondrá a continuación, la enorme mayoría de las situaciones que merecieron observaciones del Comité se mantienen y en algunos casos se han profundizado.

El Comité sintetizó en su Informe las principales razones de preocupación, entre las que se destacaron: “las insuficientes medidas adoptadas a los efectos de armonizar la legislación nacional con los principios y el articulado contenido en la Convención”. También señaló su preocupación por el hecho de que no se hubiera dictado nueva legislación que regule aspectos abarcados por la Convención, como por ejemplo la adopción internacional, la prohibición del tráfico de niños y la prohibición de la tortura. Además, el Comité señaló su preocupación por el hecho de que el “Código de 1934, el cual contiene varias previsiones contrarias a la Convención, no ha sido revisado ó corregido”. También el Comité se lamentó de que “varias leyes contrarias a la Convención aún están en vigencia, incluyendo entre ellas las que se refieren a la Administración de Justicia Juvenil, edad mínima de acceso al empleo y la edad mínima de matrimonio”.

En ese marco el Informe recomendó que “... el actual proceso de reforma de la legislación nacional sea totalmente compatible con las previsiones de la Convención y que se tenga en cuenta muy especialmente aspectos tales como la no-discriminación, el interés superior del niño, la participación de los niños y el respeto por sus opiniones”.

Por otra parte, el Comité reconoció el esfuerzo de las autoridades en la obtención de datos estadísticos, pero se mostró “preocupado por las insuficientes medidas adoptadas para obtener información desagregada sobre la situación de todos los niños, particularmente aquellos pertenecientes a sectores más vulnerables, incluyendo los niños negros, los minusválidos, los chicos de calle, los niños internados en instituciones incluyendo aquellos en situación de privación de libertad, los chicos sometidos a malos tratos o abusos o los niños provenientes de los sectores más carenciados económicamente”. En este punto, el Informe propuso “tomar medidas para obtener información desagregada”, recomendando solicitar apoyo a UNICEF.

En el numeral 9 de las Observaciones Finales, expreso su “preocupación por el presupuesto insuficiente que se otorga a las partidas de seguridad social especialmente para los niños pertenecientes a sectores mas carenciados”. A su vez, señalo en 1996 su “preocupación por la tendencia a la perpetuación de la pobreza entre los sectores marginales”, en especial los niños.

Otro punto cuestionado por el Comité fue “la persistencia en la discriminación contra los niños nacidos fuera del matrimonio, incluyendo el disfrute de sus derechos civiles”. A su vez, se tomo nota que el procedimiento para el otorgamiento de un nombre en estos casos favorece la estigmatización y su imposibilidad de conocer a sus padres naturales, y que en el caso de un niño nacido de padres menores de edad, ese niño no puede ser reconocido por sus padres.

En relación al embarazo adolescente, el Comité destacó su preocupación “por el alto número de éstos lo que tiene efectos negativos en la salud de las madres y sus hijos, y en el disfrute del derecho a la educación de las madres perjudicando la concurrencia a los centros de enseñanza lo cual genera un alto número de abandonos”.

Además de las objeciones mencionadas precedentemente, también se expresó la “profunda preocupación por el aumento de los casos de abusos y violencia en el seno de las familias y la falta de medidas adecuadas para prevenir y combatir ese tipo de abusos y violencia, así como también en relación a la rehabilitación de las víctimas”.

La prevalencia en el país de la doctrina de la situación irregular, constituyó otra preocupación del Comité debido a que la misma “favorece la estigmatización y la frecuente institucionalización y pérdida de libertad de los niños provenientes de los sectores más carenciados económica y socialmente. El Comité lamentó –señala el Informe- que la implementación de los preceptos y principios de la Convención relativos a la administración de Justicia Juvenil, no han sido atendidos suficientemente ni en la legislación ni en la práctica. Desde esta perspectiva, el Comité planteo su preocupación por las insuficientes medidas adoptadas para asegurar que la privación de libertad sea sólo usada como última medida, que los niños privados de libertad sean tratados con humanidad y en forma que tomen en cuenta las necesidades de las personas de esa edad, así como el derecho a mantener contactos con sus familiares y al debido proceso exigido por el artículo 40 de la Convención. Además, el Comité destacó su preocupación “por el alto número de niños institucionalizados y las medidas insuficientes que han sido tomadas para desarrollar medidas alternativas a la institucionalización y para promover la reintegración social”.

El Comité notó con “preocupación que el trabajo infantil continúa siendo un problema en el Uruguay y que las medidas tomadas para prevenirlo son insuficientes”. Desde esta perspectiva, también el Comité aprecia con preocupación que la edad mínima de admisión al trabajo en la ley uruguaya es más baja que la establecida en la Convenio Internacional del Trabajo N° 138 ratificado por Uruguay.

Por último, el Informe agregó que “el Comité nota con preocupación la insuficiencia de las medidas tomadas para asegurar que los preceptos y principios de la Convención sean ampliamente conocidos tanto por los adultos como por los niños, a pesar de lo dispuesto por el artículo 42 de la Convención”. Además se ha prestado poca atención, según el Comité, a la formación de profesionales que trabajan con y para los niños incluyendo docentes, trabajadores de la salud, trabajadores sociales, abogados, funcionarios policiales, funcionarios de instituciones donde los niños son detenidos y de otras dependencias del Estado a los efectos de modificar conductas predominantes.” El Comité sugirió en este punto el desarrollo de cursos de formación y educación específicos a los actores involucrados.

Las recomendaciones del Comité también señalaron la necesidad de “tomar medidas para mejorar la coordinación entre las instituciones vinculadas a la protección y promoción de los derechos del niño tanto a nivel central como local y considerando la posibilidad del establecimiento de un contralor independiente (Ombudsman) competente en los derechos del niño”.

II- SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA NIÑOS, POBREZA Y PROTECCIÓN SOCIAL

Pobreza como indicador de derechos vulnerados. La medición de la pobreza a partir del método de ingresos nos permite diferenciar aquellos hogares que cuentan con ingresos suficientes para cubrir *los costos de alimentación y otros bienes y servicios no alimentarios considerados básicos*, de aquellos hogares que no cuentan con ingresos suficientes para cubrir estas necesidades.

La consideración del acceso a bienes y servicios considerados básicos nos permite comparar los niveles de pobreza infantil de un país con los compromisos asumidos por este al ratificar la Convención sobre los Derechos del Niño. Esto resulta particularmente evidente en lo que atañe al contenido del artículo 27 de la CDN:

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.
2. 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.

Más allá de las vinculaciones directas que se puedan establecer entre el *acceso a bienes y servicios considerados básicos* y el logro de *un nivel de vida adecuado*, la importancia de los ingresos en una economía de mercado como la uruguaya determina que la preocupación por los niños en hogares por debajo de la línea de pobreza se extienda al conjunto de los derechos adquiridos por estos niños. De alguna manera, el fenómeno de la pobreza infantil explicita la brecha existente entre los derechos normativamente reconocidos y su ejercicio y goce efectivo.

Conciente de esta realidad, en 1996 el Comité de los Derechos del Niño observó con preocupación “*la tendencia a la perpetuación de la pobreza entre los grupos de niños marginados, pues casi el 40% de los niños menores de 5 años de edad viven en el 20% de los hogares más pobres y el 4% de los niños de este grupo de edad padece grave malnutrición, al tiempo que persisten discrepancias sociales y económicas en lo tocante al acceso a la educación y a los servicios de sanidad.*”

Lamentamos tener que informar al Comité que lejos de revertirse, esta tendencia se ha reforzado en los últimos años. De acuerdo a los datos disponibles, el porcentaje de los niños menores de 5 años que eran pobres crece entre 1997 y 2003, en siete años, más de 20 puntos porcentuales, pasando de un 45,3% a un 66.5%², cifra por demás elocuente.

Los preocupantes resultados en materia de pobreza que se observan para el periodo, son confirmados por una medida de carencias extremadamente críticas como lo es la línea de indigencia. La misma valora la capacidad de los hogares para acceder a una canasta básica de

² PNUD, Informe de Desarrollo Humano en Uruguay 2005- LP97.

alimentos (CBA), que contenga los mínimos requerimientos nutricionales para los miembros del hogar. Según los datos disponibles, los hogares con ingresos inferiores a la línea de indigencia habrían alcanzado guarismos muy bajos en Uruguay en la década del 90. Sin embargo, a partir de 2002 se evidencia un deterioro continuo en los resultados del indicador y en 2004, el 7,9% de los niños habitan en hogares cuyos ingresos no superan este mínimo. En otras palabras, en 2004 ocho de cada 100 menores de 18 años era indigente. Más aún, si se considera que el promedio de niños indigentes para el año 2000 era de 3.17%, se aprecia que en solamente cuatro años la población infantil en esta situación prácticamente se triplica.

Niñas, niños y adolescentes: los más pobres de la sociedad y los más perjudicados por la crisis. Más allá de que el deterioro reciente de la situación social de la infancia en Uruguay despierta enormes inquietudes en relación con el respeto de sus derechos, también resulta preocupante la mayor concentración de los impactos negativos en la población menor de 18 años.

En efecto, respecto de la indigencia “...en el año 2002 aproximadamente 12 mil niños, que representan un 5,4% vivían en hogares en los que no se pueden cubrir los requerimientos mínimos de nutrición. El mismo indicador para el total de la población alcanzaba el 1,9%”. En el año 2004, mientras que un 65,1% de los niños de 0 a 5 años se encontraban en situación de pobreza, solo un 18,0% de los mayores de 64 años se encontraban en la misma situación.

Estos datos nos describen que 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. Por otro lado, observando a la interna de la franja de 0 a 17 años se incrementan los porcentajes de incidencia de la pobreza en los grupos de menor edad. Existe una clara segmentación de la pobreza por tramos etareos, cuanto más joven es un uruguayo más probabilidades tiene de ser pobre o indigente³.

En suma, la situación social de los niños no sólo se ha deteriorado enormemente entre los años 1997 y 2004, sino que además, los niños siguen siendo el grupo etario más perjudicado por las inequidades sociales.

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.

³ PALUMMO, PEDROWICZ, SILVA BALERIO, Discriminación y derechos humanos. La voz de los niños, niñas y adolescentes. Comité de los Derechos del Niño – Save the Children Suecia, Montevideo, 2004.

En el reciente “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.

Los ingresos de los hogares integrados por adultos crecieron significativamente hasta 1995, en tanto los hogares con menores de 18 años no mostraban cambios considerables en cuanto a la situación de pobreza. Si bien la crisis del 2002 afectó a todos los hogares, aquellos integrados por mayores de 64 años se encuentran en una situación similar a la del inicio de la década, mientras que los hogares pobres con niños a cargo muestran una caída de ingresos muy pronunciada.

La mayoría de los niños vive en hogares cuyos miembros adultos registran una mayor propensión a caer en el desempleo, un bajo nivel educativo que obstaculiza su inserción laboral, e ingresos provenientes de su trabajo con escaso dinamismo. Ello explica la tendencia, específica de Uruguay, a mostrar elevada brecha de ingresos entre los hogares donde nacen y viven los niños y el resto de los hogares. La situación de pobreza infantil podría haberse agudizado como consecuencia de un desbalance entre las prioridades de las políticas públicas más sesgadas a favor de los grupos etarios de mayor edad.”⁴

La mención en el final de la cita a las políticas públicas desarrolladas 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.

Ahora bien, observando los cambios en la forma de medir la pobreza introducidos en el auge de la crisis (año 2002), la evolución del Gasto Público Social destinado a la infancia y, los resultados de las políticas de protección social, podemos concluir que el camino seguido por el Estado uruguayo estuvo más próximo a la segunda que a la primera vía. Asimismo, si prestamos atención al informe de avance presentado recientemente por el Estado uruguayo, podremos observar que, cambio de gobierno mediante, las tendencias provocadas por esta decisión aún no se han revertido.

Evolución de la pobreza y cambios en la forma de medición

En relación con los cambios en la línea de pobreza, si bien hasta el año 2002 el umbral escogido para diversos estudios surge del documento elaborado por el Instituto Nacional de Estadística (INE) publicado en 1997, a partir de ese año el INE difundió una nueva línea de pobreza (LP 2002), la cual introduce algunas modificaciones metodológicas a la anterior.

Tal como fue analizado en una publicación realizada por el Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración⁵, la LP 2002 introduce tres grandes modificaciones. En primer lugar, extrae de la Canasta básica de alimentos (CBA) las bebidas alcohólicas y las comidas fuera del hogar, no siendo sustituidas por otros rubros. En segundo

⁴ PNUD, Informe de Desarrollo Humano en Uruguay 2005, pp. 12 y 13.

⁵ Consideraciones sobre los cambios en la línea de pobreza del INE (2002). AMARANTE et. al (2003) IE-FCEA

termino, se introduce el efecto de economías de escala en el hogar, de manera que el costo de las necesidades de una persona más en el hogar depende del número de personas que lo integran. A su vez, se consideran diferentes las necesidades de las personas según estas sean mayores o menores de 18 años. Finalmente, cambian los factores de actualización de los precios de la canasta base. Mientras que en LP 2002 la actualización se realiza con la variación de los precios de los alimentos, en la línea anterior se utilizaba un índice de precios especial que contemplaba tanto los bienes alimentarios como los no alimentarios⁶.

El resultado de estas modificaciones, es que en el año 2002 la pobreza pasa del 32,5% de las personas con la LP 97, al 23,7% con la nueva línea. Para los menores de 5 años, el efecto es similar, en tanto el porcentaje de niños por debajo de la línea de pobreza para este tramo de edad pasa del 57% al 46,5%, en el mismo año. Considerando que el debate sobre la conveniencia metodológica de los cambios aún se encuentra abierto, y que la fecha elegida para la modificación no tiene razón alguna, todas las miradas apuntan hacia una explicación política de los cambios introducidos.

En la siguiente tabla se presenta la evolución de la población por debajo de la línea de pobreza, como porcentaje del grupo etario correspondiente y según ambas líneas.

CUADRO 1⁷: Evolución de la incidencia de la pobreza por tramos de edad. País urbano (en porcentaje de personas).

LP INE 1997						
	0 A 5	6 A 12	13 A 17	18 a 64	65 y más	Total
1997	45,3	39,7	35,2	20,4	8,3	24,6
1998	44,1	37,8	34,7	18,9	9,2	23,1
1999	42,7	38,6	32,6	21,2	7,3	22,2
2000	48,3	41,8	36,3	21,3	10,4	25,1
2001	50,3	45,7	37,7	23,3	8	27,3
2002	57	52,8	45,5	29,3	9,8	32,5
2003	66,5	61,5	53,8	38,4	17	41
2004	65,1	62,9	54	37,8	18	40,8
LP INE 2002						
	0 A 5	6 A 12	13 A 17	18 a 64	65 y más	Total
1997	36,4	30,5	25,8	14	4,8	17,2
1998	34,7	29,2	26,7	13,1	4,1	16,7
1999	32,5	28,3	22,7	12,5	3,4	15,3
2000	37,4	32,2	25,8	14,5	3,9	17,8
2001	38,3	35,4	27,7	15,3	3,9	18,8
2002	46,5	41,9	34,6	20,3	5,4	23,7
2003	56,5	50,2	42,7	27,8	9,7	30,9
2004	56	53,1	44,5	28,2	10,5	32,1
Fuente: Elaborado a partir de la ECH del INE						

⁶ Según la publicación del IE, este sería el cambio con mayor impacto en el nivel de la línea de pobreza.

⁷ PNUD, *Op. Cit.*, p. 12.

Desde un enfoque de derechos las consecuencias implícitas en la decisión parecen preocupantes, al menos de dos formas distintas. En primer lugar, la modificación implica que sin que produzca ningún cambio sustantivo en la situación de vulnerabilidad de miles de niños, y a partir de una decisión administrativa, dejan de ser considerados en dicha situación. En segundo lugar, es evidente que la reducción de las magnitudes globales de incidencia de la pobreza, restan importancia al fenómeno y reducen las posibilidades de su consideración y abordaje públicos.

Evolución del Gasto Público Social y las políticas de protección destinadas a infancia

En relación con el Gasto Público Social, una investigación reciente desarrollada por el Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de la República⁸, no sólo ha corroborado la observación realizada por el Comité de Derechos Humanos en 1996, sino que además ha probado que en todo este tiempo el estado uruguayo no ha revertido la situación.

En promedio, entre los años 1999 y 2002 el gasto público social (GPS) destinado a infancia en el Uruguay fue equivalente a 4.9 puntos del PIB, valor similar a lo que el país paga anualmente por concepto de intereses de deuda pública. Según se concluye en la mencionada investigación.

“Una forma de evaluar la importancia relativa que tiene en Uruguay el GPS destinado a infancia es emplear un índice de focalización. Éste se define como el cociente entre la participación relativa del gasto en infancia en el GPS total y la participación de la población menor de 18 años en la población total del país [...] Las estimaciones realizadas dan cuenta de un GPS en nuestro país claramente proadulto, con un índice de focalización para el periodo 1999-2002 igual al 65,6. Esto es consecuencia directa del hecho, ya mencionado, de que la seguridad social representa cerca del 60% del GPS⁹”.

Esta conclusión es representativa primero de la consolidación en materia presupuestal de la discriminación socioeconómica que vive la infancia y la adolescencia en el Uruguay. Segundo, de la persistencia de la situación observada por el Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas respecto del Estado Uruguayo.

Tanto el gasto público social en su conjunto como en particular el gasto público en infancia se encuentran entre 1999 y 2002 estancados en el Uruguay, esto se debe principalmente a la pro-ciclicidad del gasto, que en épocas de crisis y recesión económica disminuye o se estanca, limitando sus posibilidades de funcionar como una red de protección social de la situación de la población mas vulnerable.

No resulta difícil deducir que las carencias a nivel del gasto en infancia repercutan directamente en los resultados mostrados por las políticas de protección social. Esta relación se torna particularmente evidente en relación con las políticas de transferencia económica.

Las políticas de transferencia en Uruguay se basan en tres pilares fundamentales, las jubilaciones y pensiones, el seguro de desempleo y las asignaciones familiares. Es este último

⁸ GRAU PÉREZ, Carlos, *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, 2005.

⁹ GRAU PÉREZ, Carlos, *Op. Cit.*, p. 114 y 115.

el único destinado específicamente a la protección del niño y consiste en una transferencia monetaria a las familias con menores a su cargo que cumplan con determinadas condiciones.

Con respecto a la incidencia de estas políticas, un estudio realizado en el 2004 por un equipo de economistas¹⁰, demostró que la pobreza se reduciría en promedio un 14% si se extrajeran las Jubilaciones y Pensiones del ingreso total de los hogares, mientras que si se restaran las asignaciones Familiares o el Seguro de Desempleo, su incidencia en la pobreza sería inferior al 1%. En efecto, los análisis de sensibilidad de las políticas mencionadas comprobaron que, de desaparecer las Asignaciones Familiares, el porcentaje de hogares pobres con menores de 18 años en 2002 pasa de 51.91% a 52.27%, es decir, prácticamente no sufre variaciones.

La misma investigación concluye que la cobertura, pero principalmente el bajo monto de las prestaciones, son la causa principal de los magros resultados en materia de incidencia. En este punto es importante recordar que el gasto en asignaciones familiares representaba en 2002, en plena crisis económica, sólo el 4% del gasto total del BPS.

En el final de este apartado es necesario realizar unas breves apreciaciones acerca del reciente Informe de avances presentado por el Estado uruguayo. En el inicio del mentado informe se señala que:

“El factor de la pobreza que en Uruguay tiene “cara de niño” –o constituye lo que se ha denominado “infantilización de la pobreza” – es la clave a partir de la cual debe analizarse la evolución positiva o negativa en términos de avances en el sistema de las políticas de infancia en el Uruguay”.

Más allá de que resulta difícil considerar que en Uruguay existe un “sistema de políticas de infancia”, y a pesar de que las referencias a la pobreza representan uno de los ejes principales del presente documento, cualquier reducción del ejercicio de los derechos del niño (aún cuando se trate de los DESC) a la medición de su pertenencia o no a hogares con ingresos inferiores a la línea de pobreza, resulta peligrosa.

En primer lugar, el total de ingresos de un hogar no nos aporta información alguna acerca de la distribución del mismo entre sus miembros. En segundo término, hay una enorme cantidad de bienes fundamentales cuyo acceso y calidad es relativamente independiente del ingreso de los hogares, de los cuales la educación y la salud representan dos buenos ejemplos. En tercer lugar y como se mostró en el presente documento, la medición de la pobreza no sólo es sensible a decisiones políticas, sino que además, sus resultados presentan una alta volatilidad en función del ciclo económico y los restantes factores coyunturales.

En este sentido, y a pesar de que se encuentran disponibles los datos del año 2004 y es posible calcular los del 2005, el informe Gubernamental sólo presenta datos hasta el año 2003, último año en que se observaron incrementos tanto en los niveles de pobreza infantil como para el conjunto de la población. De manera que a futuro y más allá de reducir la evaluación de demasiados derechos a un solo indicador, el riesgo consiste en subestimar el impacto de la inercia económica, sobredimensionando el resultado de los cambios en las políticas.

III- ADOLESCENCIA Y SALUD SEXUAL Y REPRODUCTIVA

¹⁰ Pobreza y Red de Protección social de la infancia en Uruguay. Rubio *et al* (2004).

El peso mayor en la reproducción biológica de la sociedad uruguaya se concentra en los sectores con menos recursos económicos y en las mujeres más jóvenes, contribuyendo al proceso de reproducción e infantilización de la pobreza.

La proporción de embarazos adolescentes fue del 27,5 % entre las usuarias del MSP en Montevideo en el año 2000, en el año 2005 el 25% de los partos ocurridos en el Centro Hospitalario Pereira Rossell, la maternidad más importante del subsector público del país, correspondieron a adolescentes de entre 10 y 19 años. Dada la situación de ilegalidad del aborto, no se cuenta con cifras de embarazo sino de partos.

Si bien, en el período post Cairo se vienen desarrollando políticas sanitarias y sociales dirigidas al embarazo en la adolescencia, persisten dificultades. La atención continúa centrándose en el modelo materno infantil, un importante número de adolescentes no realizan controles durante su embarazo, si bien muchos de estos embarazos han sido buscados otros no lo han sido para lo cual se hace fundamental el desarrollo de políticas de educación sexual y equidad de género desde un enfoque de derechos.

Comentario [jp1]: Luis, que es post Cairo. Esta bie??

Este es otro de los importantes vacíos que cuenta el Uruguay, no se ha desarrollado un programa sistemático de Educación Sexual en el Sistema Educativo Formal, se ha asistido a algunos emprendimientos que no han tenido continuidad. Actualmente se cuenta con la Comisión Educación Sexual y Sistema Educativo Formal (ANEP - CODICEN - Ministerio de Salud Pública), desde donde se ha elaborado una propuesta que aún no ha sido presentada públicamente.

Según los datos del Programa Prioritario ITS/SIDA del MSP, con respecto a la incidencia y mortalidad por VIH SIDA, la principal vía de transmisión es la sexual (67.7%). En el tipo de población afectada hay un predominio en la población heterosexual (68%) y en hombres (66.5%) aunque viene en un aumento considerable en las mujeres, afecta cada vez más a la población más joven, predomina en la franja etarea de 15 a 44 años, siendo la máxima incidencia entre los 15 y 34 años. La tendencia epidemiológica del SIDA está básicamente caracterizada por la juvenilización, heterosexualización, feminización y pauperización. Asimismo, el país se encuentra en una situación preocupante en cuanto a la sífilis congénita, estando actualmente por encima del 1.5%. Si bien se vienen desarrollando acciones en este campo, tanto de prevención como de atención, es fundamental contar con una estrategia global y educativa desde un enfoque de género y derechos.

En lo que refiere a anticoncepción, si bien el que las y los adolescentes utilicen métodos anticonceptivos o preservativo como doble protección es un hecho constatable, las cifras de embarazos no deseados y de incidencia de las ITS muestran que un importante sector de este grupo etario no hace uso de estos métodos en todas sus relaciones sexuales. Es fundamental continuar desarrollando políticas educativas y mejorar la accesibilidad, ya que no todos/as cuentan con las mismas posibilidades. Es bien diferente la situación de Montevideo y el interior del país, así como de las zonas urbanas y rurales. En este sentido el tener acceso y poder usar anticonceptivos gratuitos o de bajo costo con información actualizada, seguimiento y con la garantía de que quienes los prescriben respondan por sus efectos, es un derecho aún pendiente para las y los adolescentes del Uruguay.

Con respecto a la consulta ginecológica preventiva, persisten importantes barreras para su acceso, si bien se está asistiendo a la fundación de espacios de atención dirigidos

especialmente a las y los adolescentes, aún un importante número de adolescentes no concurren a la consulta por prevención. Es fundamental continuar desarrollando acciones y fortalecer los espacios adolescentes, teniendo en cuenta la alta incidencia del HPV en el Uruguay, sabiendo que el cáncer de mama coloca al país en el primer lugar de la incidencia y mortalidad por este tipo de cáncer en América Latina y quinto lugar en el mundo. Es la segunda causa de muerte por cáncer en la población total y la principal en las mujeres. El cáncer de cérvix y útero ocupa el tercer lugar en incidencia para las mujeres.

El cáncer de próstata tiene una incidencia importante en la población masculina y es la segunda causa de muerte para este sector. Los varones adolescentes no encuentran en el país servicios en SSR dirigidos a ellos.

IV- PLAN NACIONAL DE ACCIÓN

Nuestro país, luego de participar en la Sesión Especial de Naciones Unidas para la Infancia en el año 2002, asumió el compromiso de elaborar un Plan Nacional de Acción que diera cumplimiento a las metas recogidas en el documento “Un mundo apropiado para los niños”.

En el año 2003 se constituyó un grupo de trabajo integrado por dependencias Estatales, organizaciones no gubernamentales y organismos internacionales que comenzó a delinear las pautas de dicho Plan. Pero lamentablemente el trabajo se paralizó, el grupo dejó de funcionar y a la fecha nuestro país sigue sin contar con un Plan Nacional de Acción para la Infancia.

V- EDUCACIÓN, ESPARCIMIENTO Y ACTIVIDADES CULTURALES (arts. 28, 29 y 31 de la CDN)

Educación

En el presente documento se abordan aspectos vinculados con el ejercicio del derecho a la educación, al esparcimiento y el disfrute de los bienes culturales.

En la CDN, el derecho a la educación es reconocido por el artículo 28, y en el primer punto del mismo artículo se establecen las responsabilidades del Estado para que todos los niños ejerzan este derecho “en condiciones de igualdad de oportunidades”, haciendo énfasis en las obligaciones estrictamente vinculadas con aspectos educativos.

En relación con el literal a) del artículo 28 de la CDN, el Estado uruguayo señala en su informe que “hace mucho tiempo que Uruguay alcanzó la cobertura universal de educación primaria, y también el egreso es prácticamente universal”. Además, en el informe se destacan dos políticas en relación con el logro de mayor equidad en materia educativa: la extensión de la educación preescolar y la implementación de escuelas de tiempo completo. Al respecto, se menciona que:

El objetivo de la universalización de la educación inicial en gran medida se alcanzó especialmente en el grupo de cinco años, contribuyendo a que los sectores más pobres fueran los que más se beneficiaron (sin embargo) los logros son moderados en el grupo de cuatro años y los quintiles de menores ingresos presentan tasas de asistencia sustancialmente más bajas.

La universalización de la educación primaria es resumida en el informe oficial de la siguiente manera:

En el Uruguay la cobertura total de la educación primaria en todo el territorio nacional se acompaña también con un egreso prácticamente universal. Más temprano o más tarde, los seis grados de la educación primaria son culminados por la casi totalidad de los niños. En efecto, la tasa de asistencia de los niños de 6 a 11 años de edad se ha ubicado en los últimos años entre un 98% y 99%, encontrándose a su vez, una culminación prácticamente universal del ciclo (un 96%). Sin embargo, la finalización de la educación primaria se realiza con ciertos niveles de extraedad. Por ejemplo, a los 13 y 14 años aproximadamente un 15% continúa asistiendo a establecimientos primarios (UNICEF: 2004B).

Pero estos resultados no pueden ser citados por el Estado uruguayo como un “avance”, puesto que provienen de larga data, según el mismo informe: “el sistema de bienestar uruguayo se originó tempranamente y se expandió con fuerza a comienzos del siglo XX, basado en cuatro pilares fundamentales: la asistencia pública en temas de salud, la educación pública, la protección del mercado de trabajo y la política de retiro de la fuerza de trabajo (Midaglia, 2000)”.

Pero más allá de la antigüedad de los logros, la amplia cobertura de la matrícula en educación primaria no deja de ser un fenómeno positivo desde la perspectiva de derechos, al tiempo que existen otras dimensiones de la política educativa que es bueno tener en cuenta desde un enfoque de derechos. En primer lugar, se encuentra la interrogante acerca de cuáles son las características de los niños que no participan de la matrícula educativa y cuál es la respuesta que el sistema educativo tiene para ellos. Más tarde, también resulta fundamental cuestionarse acerca de la calidad de la educación brindada, desde los contenidos hasta las formas de gestión, etc. En tercer lugar, es necesario asumir una mirada global con respecto al sistema educativo y sus resultados finales, tanto en relación con la promoción de capacidades de niños y adolescentes, como con respecto a la equidad con que son distribuidas y redistribuidas esas capacidades.

En relación con los excluidos del sistema educativo, el Plan de Atención Nacional a la Emergencia (PANES) desarrollado por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) a partir del año 2005, encontró que entre sus beneficiarios “De los niños entre 4 y 12 años el 8% no está asistiendo a ningún establecimiento educativo.”¹¹

En la medida en que el PANES se encuentra dirigido a población en pobreza extrema o vulnerable a ella, estos datos sobre asistencia educativa no sólo deberían interpretarse como un porcentaje menor en una política globalmente exitosa en cuanto a la cobertura, sino como una “alarma” frente a la posibilidad de una violación masiva de derechos.

En este sentido, los siguientes puntos son un breve resumen del perfil sociodemográfico de la población incluida en el PANES:

- En relación al Nivel educativo, la mayoría de la población se encuentra cursando o cursó los niveles primarios de enseñanza.
- Por su parte, la cobertura de salud de la población del PANES en un 82.7% es brindada por el Ministerio de Salud Pública (MSP), mientras que también se destaca la cobertura a través de las policlínicas municipales con un 12.7%.

¹¹ Perfil Socio-demográfico de la población incluida en el PANES. Noviembre 2005.

- En lo que refiere al mercado de trabajo, la tasa de desocupación se encuentra cercana al doble de la tasa a nivel nacional alcanzando a un 21% de la población DEL PANES. Mientras que los trabajadores en condición de subocupación por horas trabajadas constituye el 71% del total de ocupados, la mitad de los desocupados posee menos de 30 años de edad¹².

Una vez observadas las características de algunos de los niños que se encuentran por fuera de la educación primaria, o en una relación muy débil con ella, es necesario realizar unos breves comentarios acerca de las opciones de política para revertir esta situación. Ante situaciones de desvinculación masiva de los mecanismos tradicionales de integración social, el PANES se propuso ser una política de transferencia económica condicionada a la realización de un conjunto de contraprestaciones, entre ellas la asistencia de los niños y adolescentes al sistema educativo.

En el caso de Primaria, el intercambio de información para efectivizar el control del cumplimiento en materia de asistencia fue imposible, porque los datos sobre los niños (asistencia, matrícula, rendimiento, etc.) no se encuentran digitalizados, y esta información sólo se obtiene a nivel de escuelas. Es decir, toda la información estadística de primaria toma como unidad a la escuela y no al niño. En este sentido, el arraigo de una fuerte “cultura institucional del papel” y “la confiabilidad de los datos así generados” son los argumentos que desde Primaria justifican la imposibilidad del intercambio.

Esta pequeña anécdota debería provocar reflexiones en un nivel más amplio en relación con el ejercicio del derecho a la educación por parte de todos los niños, y a la política de la institución encargada de efectivizarlo. Tal vez la pregunta sea si la institución tiene la flexibilidad necesaria como para adaptarse a las modificaciones estructurales y culturales de la sociedad o si son éstas las que deben adaptarse a las necesidades de la institución y su personal. En particular, los crecientes niveles de fragmentación que presenta la sociedad uruguaya y la concentración de sus consecuencias en los niños plantean una enorme interrogante con respecto a las posibilidades de la institución de respetar el derecho de todos los niños a la educación. En otras palabras, la unidad de análisis “escuela” puede ser muy confiable desde el punto de vista de las estadísticas para Primaria y la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), pero ¿es suficiente desde el punto de vista de los niños que tienen enormes dificultades para adaptarse a la escuela?

Desde una visión integral de los derechos del niño, la educación no debe ser una instancia que se mide con sus propios parámetros, sino como una dimensión más de una política de Estado enfocada a garantizar el goce de los derechos formalmente adquiridos.

A pesar de la enorme valoración social que tiene la educación primaria en el Uruguay, décadas de desintegración social podrían estar planteando una tensión fundamental entre una educación homogénea, o desigualmente heterogénea, y las expectativas de una población que comienza a descreer de los canales tradicionales de integración social ó simplemente, que no accede a los mensajes enviados por las instituciones en el formato actual.

En un sentido más amplio, la tensión entre los cambios culturales y las instituciones educativas, o entre la cultura local y la cultura oficial, es un problema que trasciende ampliamente las problemáticas de los niños excluidos de la educación primaria, aunque estos podrían ser los primeros y más duramente perjudicados. Al mismo tiempo, los estudios

¹² Ídem.

internacionales muestran que Uruguay es uno de los países con mayor rezago en materia de descentralización de la gestión de la política educativa.

A modo de ejemplo, el programa PISA¹³ expresa:

En resumen, Uruguay aparece claramente, en la comparación con los 43 países participantes en PISA, como un sistema educativo en que **los centros tienen una muy reducida capacidad de decisión y de responsabilidad por la gestión (...)**

En materia de recursos, es notoria la **falta de capacidad de decisión de los centros educativos** públicos en Uruguay. Los directores mayoritariamente expresan que no es responsabilidad del centro ni la elaboración del presupuesto, ni la asignación de recursos (en este último caso, seguramente, debido a lo limitado de los recursos que un director de liceo o escuela técnica puede manejar). En la mayor parte de los sistemas de educación pública de los demás países considerados, estos aspectos son responsabilidad principal del centro educativo.

El sistema de educación pública uruguayo... aparece como un sistema muy centralizado, pero con una nota adicional, que es consecuencia directa de ello: el **escaso involucramiento de otros actores sociales**, que no sean las autoridades y los docentes, en los temas educativos¹⁴.

Según lo muestran los datos sobre el sistema educativo en el Uruguay, los problemas y las desigualdades acumuladas estallan hacia el inicio de la educación secundaria. Esta realidad es reconocida por el informe gubernamental uruguayo, aunque no es relacionado en medida alguna con las responsabilidades de la educación primaria. El informe dice textualmente:

Pero es en el ciclo medio de la enseñanza donde los problemas de cobertura y abandono temprano continúan siendo importantes (Amarante & Amir, 2005). Un estudio basado en una cohorte de estudiantes de liceos públicos muestra que sólo un 40% de los inscritos en primer año logran completar el ciclo básico en el tiempo estipulado, y un 28,5% no vuelve a inscribirse durante el ciclo, lo que refleja deserción del sistema educativo (ANEP, 2004). (...)

En cifras, en Uruguay prácticamente uno de cada seis adolescentes de entre 13 y 17 años no asiste a ningún tipo de establecimiento educativo. La situación es más preocupante entre los varones, donde el 17.2 % se encuentra fuera del sistema educativo, que entre las mujeres, con 13.2 % (UNICEF: 2004B, 33). (...)

Pese a ello, el fenómeno de la deserción en la Educación Media constituye uno de los problemas más graves que el país debe necesariamente enfrentar. Solamente uno de cada cinco estudiantes que ingresan al Ciclo Básico en establecimientos públicos logra alcanzar el sexto grado de Educación Media sin repetir ningún curso, al tiempo que otros tres desertan en ese lapso y uno permanece rezagado (UNICEF: 2004B). Sólo uno de cada tres jóvenes de 20 años logra completar la educación secundaria.

En el informe estatal la fortaleza de la primaria contrasta con la debilidad del nivel secundario, tanto en relación con la matrícula, como con las asistencias y la tasa de egreso. Pero cuando hablamos de que “sólo un 40% de los inscritos en primer año logran completar el ciclo básico en el tiempo estipulado, y un 28,5% no vuelve a inscribirse durante el ciclo” tal vez deberíamos estar pensando en una evaluación global del sistema educativo.

¹³ PISA es un Programa de evaluación permanente que lleva adelante la OCDE cada tres años a partir del 2000, con el objeto de evaluar en que medida los jóvenes de 15 años (fin de la educación obligatoria) se encuentran preparados para asumir los desafíos de la sociedad actual. El programa evalúa conocimientos y competencias de los jóvenes para: su desarrollo social, económico y personal, participar plenamente en una sociedad democrática y, seguir aprendiendo durante toda la vida. Las evaluaciones se desarrollan en tres dominios: cultura matemática, cultura científica y capacidad de lectura.

¹⁴ Boletín Programa PISA en Uruguay N° 10, disponible en <http://www.anep.gub.uy>

A pesar de que en el informe no se observan las dificultades en la articulación entre primaria y secundaria, sí se presta atención a la desigualdad social intrínseca a los magros resultados de la educación secundaria. En efecto, las dificultades para culminar exitosamente los nueve años de educación obligatoria no se distribuyen de forma homogénea en la geografía social uruguaya. Existen dos ejes precisamente marcados a partir de los cuales se acumulan o no los problemas para ejercer el derecho a la educación: los ingresos de los hogares y la ubicación geográfica (urbano/rural). Al respecto, el informe gubernamental reconoce lo siguiente:

A su vez este fenómeno (resultados secundaria, matrícula, asistencia, egreso, etc.) es diferencial según los estratos socio económicos: solo el 14 % de los adolescentes ubicados en el primer cuartil de ingresos (25 % más pobre) había logrado en 1998 completar la educación media a los 20 años de edad, mientras que el porcentaje asciende a 66% entre los adolescentes del cuartil más rico. (Amarante & Amir: 2005) (...) Si bien los niveles globales de deserción en la educación media en Uruguay son preocupantes, resultan alarmantes las diferencias por estrato socioeconómico: mientras 8 individuos del quintil más rico completan la educación media, sólo lo hacen 3 del quintil más pobre como se muestra en el cuadro 17 tomado de Llambí & Furtado (2005).

Cardozo y Papa (2004) (citados por Llambí Furtado, 2005) muestran que la oferta de enseñanza primaria prácticamente ha satisfecho la demanda potencial en dicho medio: tasa neta de cobertura de primaria de entre 94% y 97%, independientemente de la zona geográfica. Pero en educación media los niveles de cobertura eran marcadamente más críticos: la tasa neta de cobertura en Ciclo Básico y Bachillerato Diversificado descendían y empeoraban cuando se pasó de localidades urbanas a rurales, en las que casi uno de cada cuatro jóvenes de entre 12 y 14 años y casi uno de cada dos entre 15 y 17 había abandonado los estudios.

Nacer o crecer en hogares pertenecientes al 25% más pobre de la población más que duplica la probabilidad de no terminar la secundaria, mientras que nacer en el medio rural también dificulta enormemente las posibilidades de culminar, incluso de asistir a la secundaria. El punto crítico es “hacer la enseñanza superior accesible a todos, sobre la base de la capacidad”. En estos casos la capacidad jamás se llega a evaluar. En este punto, es importante comparar los resultados del sistema educativo con el contenido del artículo 2 de la CDN.

Para culminar con el análisis del Derecho a la educación en Uruguay, se mencionan algunos de los resultados obtenidos por nuestro país en la Evaluación PISA 2003

La exclusión educativa

Uno de cada cuatro jóvenes de 15 años está afuera del sistema educativo. Menos del 40% de la población de 25 a 34 años completó la educación media secundaria o técnica.

La segmentación educativa

Uruguay tiene una segmentación social muy fuerte que el sistema educativo reproduce. Hay dos cortes principales en esta segmentación educativa: “público/privado” y “liceos/escuelas técnicas”.

La falta de una estrategia pedagógica eficaz con los alumnos rezagados

Tenemos altos índices de repetición que no resuelven el problema del aprendizaje. En parte la deserción es consecuencia de la repetición y de la extra-edad. Un tercio de los jóvenes que están dentro del sistema a los 15 años, están rezagados al menos en un año.

La cuestión docente

Apenas la mitad de los alumnos en Uruguay están a cargo de docentes titulados. Apenas 7% está a cargo de docentes con dedicación total en su centro, aspecto que caracteriza al 90% de

los casos en los países europeos de pequeña escala. El salario docente en Uruguay es de los más bajos (un tercio de lo que ganan en Europa, controlando la paridad de poder adquisitivo).

El funcionamiento de las instituciones de educación media pública

El análisis de resultados en función del Plan de Estudios (Plan 86 y Plan 96) cursado por los jóvenes no arroja diferencias significativas. El problema central estaría en la organización interna de las instituciones de educación media pública, en particular en el Ciclo Básico, el eslabón más débil de la cadena educativa.

El fuerte atraso en la inversión y el gasto educativo

Buena parte de los problemas anteriores están relacionados con la inversión y los recursos. Las cifras de Uruguay al respecto (gasto por alumno en la educación media básica) son muy bajas, Uruguay gasta por alumno en la educación media básica ocho veces menos que los países europeos de pequeña escala.

Derecho al esparcimiento y al disfrute de los bienes de la cultura.

En este sentido, existe un notable vacío de información disponible en el Uruguay con respecto a este tema. Un estudio realizado en el año 2005 por la Facultad de Ciencias Sociales, arrojó las siguientes conclusiones con respecto a las estadísticas culturales:

Cultura se presenta como un área paradigmática en términos del atraso relativo que ésta tiene. No existe un sistema de indicadores, no tiene una unidad coordinadora sectorial que organice a las múltiples oficinas productoras que dentro del SEN (y también fuera de éste) permitan una organización de la información que se produce sobre el sector ni siquiera a nivel de indicadores básicos. Por otra parte, la acefalía que se denota en esta área conduce a la falta de consenso y notoria carencia de definición conceptual sobre delimitación del área. En este caso se muestra claramente la necesidad de construir desde el escalón más básico, e ir incrementando el nivel de desarrollo y de cultura estadística desde los primeros pasos¹⁵.

En el mismo informe se cita como ejemplo el Anuario estadístico presentado por el Instituto Nacional de Estadística, en donde las entradas vendidas aparecen como sinónimo del número de espectadores. Lo importante a destacar en este punto, es que la ausencia de información en el sistema estadístico nacional resulta un buen indicador del espacio que el tema ha tenido como política de Estado. Por otra parte, esta apreciación parece verse reforzada al observar el reciente informe Gubernamental sobre derechos del niño, si tenemos en cuenta que en las diez páginas dedicadas a educación, cultura y esparcimiento, no hay una sola oración destinada a la cultura o el esparcimiento.

Género y Educación

La inclusión del enfoque de género viene incorporándose paulatinamente en las políticas públicas uruguayas y en los discursos políticos. En lo que refiere al sistema educativo, también progresivamente surge la voluntad política de la inclusión de esta perspectiva, asimismo cada vez son más las y los docentes que se interesan en este punto, igualmente son impulsos incipientes que se no encuentran integrados en la esfera educativa.

El sistema educativo uruguayo continúa reproduciendo y fortaleciendo los modelos hegemónicos de masculinidad y feminidad, así como el sistema de género tradicional,

¹⁵ FILARDO, Verónica (coordinadora), “Estadísticas socio-demográficas en el Uruguay: diagnóstico y propuestas.”. FCS-UDELAR.

estableciendo y promoviendo relaciones asimétricas entre hombres y mujeres, niños y niñas, lo cual atenta directamente contra el ejercicio de sus derechos.

Esto se aprecia tanto en los programas, las currículas, las prácticas docentes e institucionales, el currículum oculto, el lenguaje, los textos educativos, las imágenes, los métodos pedagógicos, etc.

Son de vital importancia los comportamientos y actitudes de los/as docentes y de los demás actores del sistema educativo, quienes transmiten estos modelos e inequidades de modo efectivo. Se requiere de un trabajo personal y profesional para vencer estas barreras, en este sentido los estudios de género continúan siendo un gran vacío en las currículas de formación docente y en la formación permanente de los mismos/as.

Las asimetrías de poder también son observables en el acceso a los cargos de mayor jerarquía y toma de decisiones, ocupados generalmente por varones, si bien es mayor el número de mujeres que ejercen la docencia tanto en la educación primaria como en la secundaria.

Transversalizar la perspectiva de género en el sistema educativo implica una enorme transformación del sistema en su totalidad.

Asimismo, son escasas las investigaciones desarrolladas en el país en este campo temático, las cuales son sustanciales para generar conocimiento para la elaboración de políticas públicas en general y educativas en particular.

A su vez, el sistema educativo carece de indicadores que permitan evaluar el avance de la inclusión de esta perspectiva en la educación formal.

V. LA PERSISTENCIA DE INADECUACIONES A PESAR DEL CAMBIO LEGISLATIVO¹⁶

El Código de la Niñez y la Adolescencia (en adelante CNA) aprobado en el año 2004 constituyó un paso trascendente en términos de armonización legislativa de acuerdo al compromiso asumido por el Estado de adecuar la legislación interna a los estándares internacionales en la materia. Pero pese a la reforma legislativa aun siguen quedando resquicios de la vieja legislación tutelar, por lo que aún permanecen en pie algunas observaciones realizadas a Uruguay por el Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas, en su informe inicial del año 1996.

Siguiendo la clasificación realizada por Mary Beloff, encontraremos países en donde la ratificación de la CDN no tuvo ningún impacto, en otros sólo un proceso de adecuación formal, y una tercera situación, que es de adecuación sustancial al modelo de la CDN.

El CNA puede ser ubicado en el segundo grupo, pues en él se desarrolla la idea del niño sujeto de derecho, cuestión que no aparecía en el viejo Código del Niño de 1934, contando además con un elenco de herramientas para la construcción de una praxis garantista. Pero a lo largo del articulado se filtran en las normas elementos de la matriz tutelar que ha impregnado

¹⁶ PALUMMO, Javier, PEDERNERA, Luis, SALSAMENDI, Javier, SBROCCA, Martín, SILVA BALERIO, Diego y URIARTE, Carlos; *Aproximación crítica al Código de la Niñez y la Adolescencia de la República Oriental del Uruguay*, FCU - UNESCO, Montevideo, 2004.

nuestras legislaciones e instituciones desde 1934, así como también hay una ausencia de mecanismos que vuelvan exigibles los derechos establecidos.

En efecto, en algunos artículos no es clara la definición de ciertas situaciones (por ejemplo, “niños amenazados o vulnerados en sus derechos o que vulneren derechos de terceros”) afectando el principio de legalidad, además de constatarse una tendencia a llevar al sistema de justicia cuestiones de política social y protección de derechos (por ejemplo, el art. 117).

Esto se suma a las escasas modificaciones operadas en la forma de gestión de las políticas sociales dirigidas a la infancia, así como al cambio de nombre de las instituciones emblemáticas de infancia de nuestro país. Frente al sostenimiento de una institucionalidad dirigida a los niños abandonados-delincuentes (el INAME -Instituto Nacional del Menor- pasó a denominarse INAU –Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay- sin cambiar su estructura histórica de trabajo con el niño abandonado o delincuente). En definitiva, el nuevo Código de la Niñez y la Adolescencia no se despojó totalmente de la lógica de intervención de las leyes de la situación irregular.

En cuanto a la técnica legislativa del nuevo Código de la Niñez y la Adolescencia, no opta por una declaración expresa de derogación de normas existentes que pueden ser contradictorias con los objetivos del mismo. De esa forma, surgen dudas y confusiones sobre si se mantienen vigentes algunas leyes y decretos leyes que imprimirían contradicciones en la aplicación del Código, en la medida que contradicen los principios formulados por la normativa internacional y vuelven confusa la tarea del operador jurídico. En ese sentido, en aquellos aspectos referidos a la filiación y legitimación adoptiva el legislador no opta por derogar el decreto ley 15.462 y la ley 10.674. Lo mismo ocurre con la ley 15.977 que crea el INAME.

Principio de igualdad y no discriminación

El artículo 9 del CNA establece la igualdad de trato. En ese sentido, la “igualdad de trato” supone la participación del sujeto y va más allá de lo legislativo: incursiona en el campo de las relaciones laborales y del derecho privado. Sin embargo, en la práctica resulta insuficiente porque las personas siguen siendo materialmente desiguales.

La “igualdad de oportunidades” impone la obligación de que la ley promueva la creación de igualdad de condiciones y oportunidades para las personas, mediante la adopción de medidas de acción positiva que conduzcan a una mayor igualdad de oportunidades. A su vez, el derecho a no ser discriminado es uno de los principios esenciales de la CDN, que debe recorrer de forma transversal toda la normativa. Por lo tanto, tal como lo recomienda el Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas, este derecho debe recibir consagración expresa en la legislación nacional, por lo que es conveniente incluirlo en el art. 9 del nuevo Código, debiendo los gobiernos tomar medidas activas (acciones positivas o afirmativas) para evitar y enfrentar el problema de la discriminación.

Políticas sociales

El nuevo Código de la Niñez y la Adolescencia mantiene un enfoque muy acotado de las políticas sociales y el rol de garante del Estado frente a las mismas, invirtiendo el sentido de la corresponsabilidad social. Por lo tanto, como ya fue señalado, se mantienen en pie las

Observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño a Uruguay: “Al Comité le preocupa (...) que no se haya promulgado ninguna nueva medida legislativa relativa a los aspectos a que se refiere la Convención, comprendidas leyes sobre la adopción internacional, la prohibición de la trata de niños y la prohibición de la tortura. (...) la edad mínima para poder contraer matrimonio (...). Al Comité le preocupa la insuficiencia de las medidas adoptadas para plasmar en la legislación y en la práctica los principios generales de la Convención, esto es, la no discriminación, el interés supremo de los menores y el respeto de su opinión (...) especialmente la persistencia de la discriminación contra los niños nacidos fuera del matrimonio, incluso respecto del disfrute de sus derechos civiles. Observa que el procedimiento para la determinación de sus apellidos sienta las bases de su posible estigmatización y la imposibilidad de poder conocer su origen y que, asimismo, los niños nacidos de madre o padre menor de edad no pueden ser reconocidos por ese progenitor (...). Al respecto, al Comité le preocupan las insuficientes medidas adoptadas para velar porque, entre otras cosas, la privación de libertad sea sólo una medida de último recurso”.

Se deben reformular las obligaciones asumidas por el Estado en cuanto a la determinación de los derechos económicos, sociales y culturales mediante políticas sociales. En una muy breve descripción los artículos del nuevo Código, anuncian tímidamente el tipo de obligaciones que asume el Estado y focalizan su preocupación en determinados problemas de ciertos niños. Falta reafirmar las políticas universales exigidas por el art. 4 de la CDN, así como un desarrollo de las normas que efectivicen y garanticen los derechos económicos, sociales y culturales de todos los niños y adolescentes. Esto no significa que el Estado no actúe en situaciones de emergencia, focalizadas o puntuales; se trata de que las políticas sociales sobre infancia no se agoten en ese tipo de intervenciones.

Derecho a participar y capacidad procesal

Existe una contradicción entre el derecho a ser escuchado en los asuntos que lo afectan - participación- principio fundamental de la CDN recogido en el art. 9 del nuevo Código, y la forma de aplicarlo resuelta por el legislador en el art. 8, en cuanto establece la facultad judicial de nombrar un curador que represente al niño en su voluntad. El art. 8 inc.1 refiere al ejercicio de los derechos por parte de los niños, niñas y adolescentes basándose en el criterio de la autonomía progresiva: “tales derechos serán ejercidos de acuerdo a la evolución de sus facultades”. Sin embargo, el segundo inciso establece la referida facultad judicial de designar curador para que represente y asista al niño o adolescente en sus pretensiones. Este requerimiento va en sentido inverso al criterio que se sigue en el art. 9, donde se enumeran algunos derechos, entre ellos el “derecho a participar”.

Por otro lado, el art. 8, en definitiva, vulnera el art. 12 de la CDN, en la medida que la solución legislativa a la cuestión de la capacidad procesal se realiza mediante un instituto jurídico por el que se sustituye la voluntad del niño o adolescente concibiéndolo como incapaz (tal la formulación dada por el Código Civil). El curador no es un simple representante, pues suple la voluntad ausente en el incapaz.

Asimismo, el inc. 2 de dicho texto (que legisla con carácter general, sin distinción de edades), es contradictorio con el inc. 1 (que establece la autonomía progresiva) . El art. 12 de la CDN se ha vuelto una norma central en esta temática. Aunque no consagra expresamente el derecho a la participación, sí establece el derecho del niño a ser oído en los asuntos que lo afectan. Este artículo, junto a los arts. 13 a 15, vertebran lo que en la doctrina se ha llamado

el protagonismo de la infancia. En igual sentido, el Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas le ha prestado especial atención al art. 12, subrayando que el niño debe ser considerado un sujeto activo y, para ello, en sus orientaciones generales para los informes que deben presentar los Estados Parte señala: “Los informes deberán indicar cómo se ha incorporado en la legislación el derecho del niño a expresar su opinión libremente en todos los asuntos que le afectan y lo dispuesto para tener debidamente en cuenta las opiniones del niño” .

Deber de corrección/maltrato

En el nuevo Código se mantiene el derecho-deber de corregir a los niños como una atribución de los padres sobre los hijos, lo que mantiene una visión instrumental y cosificante del niño, contraviniendo el art. 19 de la CDN, pues la redacción habilita una comprensión del castigo físico como medio de educación. Hay una modificación al sistema tratado en el Código Civil en donde se establecía el poder de “corregir adecuadamente” a los niños como un derecho paterno (art. 261). Como fue señalado, la norma se vuelve preocupante en dos sentidos: a) que se siga considerando la “corrección adecuada” como un mecanismo educativo en el ámbito familiar; b) el pasaje del derecho hacia el deber/derecho, situación que podría derivar en un tratamiento punitivo de la responsabilidad parental por no cumplir con ese deber, a la vieja usanza de las leyes tutelares, donde los problemas de la infancia eran reprochables únicamente a los padres¹⁷ .

Matrimonio

Con respecto a las edades mínimas para contraer matrimonio, se mantiene el sistema de diferenciar a la adolescente mujer y al adolescente varón mediante un criterio que eleva la edad en el varón a catorce años y en la mujer se fija a los doce. Dicha solución es discriminatoria y contradictoria con un criterio de unificación de edades que atienda a un parámetro uniforme. El Código, a su vez, establece el inicio de la adolescencia en los trece años, lo cual aumenta las contradicciones en relación a los requisitos de edad exigidos para ciertos actos. Uruguay recibió una observación con relación a este punto por parte del Comité de Derechos del Niño en el año 1996.

Filiación

La nueva legislación, si bien corrigió aspectos centrales en temas filiatorios, no modificó totalmente el sistema de asignación de nombre en casos de ausencia del padre, manteniendo el criterio de otorgar uno “de uso común”. Por lo tanto, en este aspecto se mantiene la Observación del Comité de Derechos del Niño de 1996 que expresaba “...que el procedimiento para la determinación de sus apellidos sienta las bases de su posible estigmatización...”.

Concretamente se mantiene el sistema establecido de fijación de un segundo apellido de uso común para hijos de padre desconocido. El legislador entendió que por medio de una norma que tiende a resolver un problema a través de una regla jurídica de “discriminación positiva” sigue realizándose la idea de familia nuclear, desconociendo el principio de realidad biológica para la construcción de la identidad del niño. Se debe reafirmar el principio de realidad biológica, y no el de ficciones jurídicas en aras de evitar posibles discriminaciones ulteriores,

¹⁷ PALUMMO, Javier, Castigo físico y patria potestad. Para una crítica a la matriz tutelar en: Justicia y Derechos del Niño, número 8, UNICEF, Santiago de Chile, 2006, pp. 219 y ss.

las cuales deben abordarse mediante la educación para la no discriminación, entre otras medidas.

Uno de los avances es el derecho de conocer a los progenitores, cualquiera sea el estado civil de los padres, eliminando las categorías de hijo legítimo y natural que habían sido objeto de Observación del Comité, pero se crearon las categorías de **“hijo habido dentro o fuera del matrimonio”**, que mantienen criterios discriminatorios, y sigue elevando por sobre la categoría “hijo” la condición del vínculo que une o no a sus padres: el matrimonio. Reiteramos por tanto que estas categorías son incompatibles con el principio de no discriminación y las observaciones formuladas por el Comité de Derechos del Niño, realizadas en 1996.

A su vez, las mujeres menores de doce años y los varones menores de catorce no pueden reconocer a sus hijos sin previa aprobación judicial, previa vista del Ministerio Público. Si no estuvieren casados, el juez será quien decidirá a qué abuelos otorga la patria potestad. Esto es incompatible con el principio de autonomía progresiva, el principio de no discriminación y la unificación de un criterio común sobre edades mínimas.

Privación de libertad

Si bien la ley 17.823 fija la privación de libertad como medida excepcional y por el menor tiempo posible, los criterios manejados por la legislación sobre peligrosidad manifiesta, acompañados con los conceptos de seguridad de la población y recuperación del infractor, habilitan a que la privación de libertad se convierta en la regla, contraviniendo expresamente el art. 40 de la CDN.

Es aún más preocupante la situación de los niños menores de trece años, al no existir un sistema claro de separación de vías (infracción y abandono), debido a que el art. 117 del nuevo Código habilita el abordaje punitivo en temas de política social en tanto se puede detener y disponer intervención de INAU y la justicia de niños por la sola consideración de encontrarse “amenazado o vulnerado en su derecho o que vulnera derechos de terceros”. Esto contraviene la CDN, que en sus arts. 37.b y 40.1.a fija claramente el principio de legalidad y que en el 40.3.b establece como criterio orientador evitar la judicialización.

Por lo tanto el Capítulo IX arts. 117, 118, 119, 120, 121, 122, 126 y 127 del CNA debe modificarse en su totalidad por establecer el mismo sistema tutelar existente en el Código del Niño de 1934. El legislador confunde la protección de derechos humanos de los niños con la posibilidad de intervenir coactivamente mediante la judicialización, en un proceso sumario. La solución debe pasar por establecer que la protección no debe nunca efectivizarse a costa del desconocimiento de sus derechos fundamentales. La protección de los derechos económicos, sociales y culturales debe reorientarse hacia su exigibilidad y justiciabilidad. Protección no debe ser más sinónimo de internación en INAU. Políticas públicas no deben ser sinónimo de activismo judicial. Para eso debe despojar el Código la categoría “derechos amenazados o vulnerados de los niños y adolescentes y situaciones especiales”, en tanto la misma es esquiva a un pilar fundamental de nuestro estado de derecho, el principio de legalidad “nullum crime, nulla poena, sine lege” y encubre intervenciones bajo el pretexto de la protección de aquellas situaciones que puedan comprometer seriamente los derechos de los niños dejando en una figura legal (tipo) lo suficientemente abierta la posibilidad infinita e ilimitada de judicializar al niño ante el menor problema para los adultos.

Por lo tanto, si se opta por mantener el criterio de la niñez vulnerada o amenazada, se deben establecer concretamente cuáles son los casos de amenaza o vulneración de derechos (fijar el principio de legalidad) y qué tipo de respuesta se debe dar ante los mismos.

A su vez, a niños con trastornos psiquiátricos y problemas de adicción, mediante prescripción médica y en un proceso sumario, se los puede internar compulsivamente en función de su “protección” (arts. 121 y 122 del CNA), contradiciendo los criterios normativos internacionales que establecen la excepcionalidad y brevedad de la privación de libertad. El Código, asimismo, incorpora indirectamente la penalización del consumo de sustancias psicoactivas, que no está castigado por el derecho penal de adultos (decreto ley 14.294 en la redacción dada por la ley 17.016).

Adopciones

Con relación a las adopciones, existen elementos que pueden habilitar criterios discrecionales en detrimento de conocer los orígenes del adoptado. El Código establece una cortapisa al derecho a conocer los orígenes biológicos del adoptado (“... siempre que ello no lo perjudique, atendiendo a su edad y características”). De esta forma, lo “perjudicial”, “la madurez” y las “características de la edad” operan desde una perspectiva adulta que determina si es bueno o no que conozca sus orígenes, menoscabando el derecho a la identidad. Esto se fija junto a un límite de edad (quince años), a partir del cual podría acceder a la información que le permita conocer su identidad biológica. Nuevamente, se sigue sin sostener un criterio único que unifique edades mínimas y máximas para realizar determinados actos.

Sobre las adopciones internacionales, el marco jurídico uruguayo en relación a mecanismos de control es adecuado, si bien existe un vacío importante en cuanto a normas que tiendan a evitar el secuestro y la trata de niños.

Al no derogar expresamente los decretos leyes 15.462 (Registro de Estado Civil) y 10.674 (Legitimación Adoptiva), conviven en el ordenamiento interno normas contradictorias que vuelven confusa la normativa aplicable. La tendencia general es a priorizar ficciones jurídicas relacionadas a los estados civiles sin jerarquizar el derecho a la identidad del niño por sobre éstas.

Derecho a ser escuchado en los asuntos que lo afectan, la participación y los derechos de libertad de expresión y asociación en la educación.

En nuestro país el respeto por el derecho del niño a ser escuchado en los asuntos que lo afectan se encuentra muy lejos de su aplicación concreta. Son escasas las experiencias en los diferentes ámbitos institucionales que garantizan este derecho. No existe desde las instancias públicas el desarrollo de una política y cultura institucional de generar y propiciar procesos de participación y organización de los niños, las niñas y los adolescentes así como tampoco han sido consultados para la elaboración del informe oficial.

Por ejemplo en el espacio escolar existen reglamentos de disciplina dirigidos a los estudiantes (Acta 47: Estatuto del Estudiante de Educación Media), que vulneran derechos civiles y políticos.

Estos requieren de revisión para compatibilizarlos con las normas internacionales. En el año 2005 en una buena señal de las nuevas autoridades fueron derogadas la circular 62 y el acta

14, que regulaban los derechos de asociación, libertad de expresión y disciplina en los centros educativos de la educación secundaria. Las mismas habían sido denunciadas por los estudiantes como normas “represivas” y –aún habiendo sido elaboradas con posterioridad a la ratificación de la CDN- eran groseramente violatorias de los derechos de los estudiantes.

Esta nueva iniciativa, plasmada en el Acta 47 (que lleva el nombre de Estatuto del Estudiante de Educación Media), forma parte de un proceso lento de modificación de las viejas reglamentaciones, que concitó la atención y el debate de los docentes y las autoridades en diferentes instancias. La nueva reglamentación deja entrever cierto “aggiornamento” discursivo a los principios consagrados en la CDN y a otros instrumentos de derechos humanos. No es casual que en el art. 4 se hable de “interés superior”, y que en el art. 5 se utilice el concepto de “autonomía progresiva”.

Sin embargo, siguen siendo preocupantes desde un enfoque de derechos humanos de los adolescentes las siguientes cuestiones:

En su elaboración no participaron los estudiantes, por lo que la nueva norma se mantuvo en la lógica de que las cuestiones educativas se definen por las autoridades y los docentes, dejando fuera la consideración especial que se debe tener al art. 12 de la CDN (derecho a ser escuchados en los asuntos que los afectan).

Este problema se reitera cuando en el capítulo VI (arts. 20 y ss.) se crea el Consejo Asesor Pedagógico. En él no se prevé representación estudiantil, sino que su participación está limitada a elegir un representante docente en el mismo. Es preocupante que la participación y el derecho a expresarse, en un órgano que atenderá, entre otros, los conflictos en el ámbito educativo, se rija por el criterio de representación delegada a la figura de un adulto. Debe reformularse este capítulo, especialmente en el tema participación.

Otras cuestiones que deben ser reformuladas en el reglamento tienen que ver con una perspectiva que visualiza a los derechos como una concesión de los adultos o de la autoridad. En ese sentido, presentamos algunos ejemplos de las expresiones usadas que lo denotan: el art. 5 (derecho a la expresión) comienza con el acápite “el joven tendrá...”, mientras que el art. 6 dice “deberá tener oportunidad de ser escuchado...”. El art. 11 plantea que “...se permitirán carteleras...” y el art. 13 establece que “las reuniones [...] podrán ser autorizadas...”. Los derechos fundamentales, en especial los de libertad de asociación y de expresión son derechos que imponen al Estado una obligación de actuar que se enuncia como de “acción y omisión”, los derechos civiles conforman lo que se conoce como “derechos de autonomía”, y los derechos de libertad forman parte de los “derechos expectativas”. Exigen de los poderes públicos prohibiciones de interferencia u obligaciones de prestación. Ambos son facetas de la democracia formal (derechos poder) o de la democracia sustancial (derechos expectativa). La autoridad administrativa frente al derecho humano, en especial estos derechos considerados “derechos de la persona”, no tiene la potestad para concederlo o no. Lo que sí debe hacer es generar condiciones para que ellos puedan ejercerse en condiciones de igualdad, sin discriminación y buscando hacer digna a la persona.

Por lo tanto se deben eliminar del texto reglamentario los verbos citados. Las limitaciones a la libre expresión deben ser aquellas contenidas en el art. 13.2 de la CDN y las que limiten la asociación las que surgen del art. 15.2, establecidas de conformidad con la ley y con razones fundadas.

VI- SITUACIÓN DE LA JUSTICIA

En el Poder Judicial se han visualizado una serie de cambios importantes a los efectos de su adaptación a los postulados de la Convención.

Creemos, tal como lo dice la observación del Comité Internacional de los Derechos del Niño al gobierno uruguayo en 1996, que la profesionalización de los servicios es un tema pendiente, incluyendo en ésta no sólo a jueces, sino también a funcionarios y administrativos.

Debe jerarquizarse la función jurisdiccional con una capacitación específica en la temática infancia y adolescencia a los Juzgados con competencia en dicha materia, pues todavía no es requisito para ser juez de niños, niñas y adolescentes la idoneidad y la preparación en la materia objeto de su trabajo. En este sentido, las acciones puntuales de formación como talleres y seminarios, si bien contribuyen a una actualización, no son las herramientas idóneas para realizar una transformación en la cultura del sistema judicial que redunde en una mudanza de ciertas prácticas instaladas. Asimismo, es imprescindible la transformación de ciertos dispositivos institucionales que obstaculizan la puesta en práctica de los preceptos de la Convención.

En Montevideo el Código cambió la denominación de los Juzgados Letrados de Menores a Juzgados Letrados de Adolescentes este cambio obedece a una intención clara del legislador con el objetivo de separar competencias- infracción / protección- y darles una denominación adecuada a los estándares internacionales. Por ello, se modificó la competencia de los mismos en la medida en que dejaron de ser competentes con relación a la adopción de medidas de protección de derechos. Por otro lado, encontramos la temática referida a los niños u adolescentes amenazados o vulnerados en sus derechos, niños que vulneran derechos de terceros, y situaciones especiales, respecto de estas categorías la competencia pasó a corresponder a la justicia con competencia en materia de familia tanto en Montevideo en el interior.

Con relación a la segunda instancia, la competencia en materia de adolescentes se mantienen asignados para entender en los mismos los Tribunales de Apelaciones de Familia, los que tienen competencia, asimismo, respecto de los casos de protección de derechos. Por lo que no existe una especialización de los tribunales de segunda instancia en la temática penal juvenil.

El artículo 66 del CNA por su parte refiere a la existencia de una competencia de urgencia, disponiendo que la SCJ asignará competencia de urgencia a por lo menos cuatro Juzgados Letrados de Familia en Montevideo y a los Juzgados Letrados de Primera Instancia del interior que entienden en materia de familia, con excepción de las infracciones de adolescentes a la ley penal, para atender en forma permanente todos los asuntos que requieran intervención inmediata, o en los casos previstos en el inciso segundo del artículo 122 del Código. Estas competencias de urgencia en materia de familia tienen como antecedente el régimen establecido por la denominada ley de Violencia doméstica (Ley N° 17.514, del 9 de julio de 2002), por lo que no resultó extraño el camino institucional que recorrieron las disposiciones del CNA a las cuales nos referiremos.

En Montevideo en el primer año de implementación del CNA se dieron varios cambios a nivel institucional y reglamentario. En este sentido, la Acordada N° 7.526 del 20 de setiembre de 2004 en su artículo 1° estableció la competencia y régimen de turnos de los Juzgados Letrados de Familia de urgencia expresando que en Montevideo serán competentes en razón

de turno para conocer en los asuntos de urgencia previstos por el artículo 66 de la ley N° 17.823, los que actuarán en régimen de turnos conforme lo dispuesto por el artículo 1° de la Acordada de la N° 7457 de fecha 16 de julio de 2002 (que preveía el régimen de turnos para los asuntos relativos a la temática de violencia doméstica). En el Interior de la República se estableció la competencia en los asuntos de urgencia en el CNA a los Juzgados Letrados de Primera Instancia con competencia en materia de Familia, siendo también aplicables las disposiciones de la citada acordada en lo pertinente.

Posteriormente, por Acordada N° 7535 del 3 de diciembre de 2004, se declararon instalados a partir del 13 de diciembre de 2004 los Juzgados Letrados de Primera Instancia de Familia Especializados de 1°, 2°, 3° y 4° turno, para entender en los procedimientos previstos en la ley de violencia doméstica y en el CNA conforme a lo establecido en el artículo 66 de dicho Código.

En el interior, las competencias referidas pasaron a corresponderles a los Juzgados Letrados con competencia en materia de familia.

Los Juzgados Letrados de Familia y los del interior con competencia en esta materia, recibieron una vez comenzada la aplicación del CNA, cientos de expedientes que les fueron remitidos, en virtud de la declinación de competencia en Montevideo de los Juzgados de Adolescentes y en el interior de los Juzgados con competencia en la misma materia. Todo lo cual fue regulado por el artículo 4° de la Acordada de la N° 7.526 del 20 de setiembre de 2004.

Expedientes en trámite: Los expedientes en los que se deberá declinar competencia, que se encuentren actualmente en trámite ante los Juzgados Letrados de Menores se distribuirán: - en Montevideo, entre todos los Juzgados Letrados de Familia, para lo cual, deberán remitirse a la ORDA, en el plazo que vence el 1° de octubre de 2004; esta oficina tendrá 15 días hábiles contados a partir de la fecha indicada, para redistribuirlos y entregarlos a los Juzgados respectivos [...] - en el interior, se remitirán al o los Juzgados con competencia en materia de Familia. Si hubiera más de uno la remisión se realizará teniendo presente la primera letra del apellido del niño o adolescente, según la Planilla de Turnos vigente para la materia laboral¹⁸.

Por tanto, la competencia en primera instancia se encuentra distribuida en Montevideo entre los 4 Juzgados de Familia Especializados (competencia de urgencia), y los 28 Juzgados Letrados de Familia (competencia natural). Mientras que en los departamentos del interior analizados, la competencia corresponde a las 5 Sedes judiciales referidas.

Con relación a la segunda instancia, la competencia en materia de procesos de protección de los derechos y situaciones especiales le corresponde a los Tribunales de Apelaciones de Familia (TAF). Los que tienen competencia, asimismo, respecto del proceso penal juvenil.

VII- CONTROL PENAL DE LA INFANCIA ASPECTOS ESTRUCTURALES DE LA CRIMINALIZACIÓN DE ADOLESCENTES

¹⁸ Acordada N° 7.526 de 20 de setiembre de 2004, artículo 4.

Desde 1994 al año 2002 el control punitivo sobre la infancia y la adolescencia se ha incrementado. Ello se registra en los tres subsistemas que construyen el control social punitivo formal:

- 1) las **detenciones policiales** se han incrementado más de un 25% en el período, siendo en un 17% ilegales y arbitrarias¹⁹; Según se constata en diversas investigaciones las detenciones policiales operan con criterios discriminatorios por el aspecto de los adolescentes y sin que hayan cometido un delito²⁰.
- 2) La **judicialización** de niños, niñas y adolescente ha crecido un 165%²¹; y la **aplicación de la privación de libertad**²² aumentó un 48% entre 1999 y 2002. En el mismo sentido se da una escasa aplicación del principio de proporcionalidad, observándose que entre los años 1994 y 2002 existen en promedio más de 70 adolescentes que fueron privados de libertad por infracciones que no registraron ningún tipo de violencia contra las personas (hurto y tentativa de hurto)²³.

Según consta en diversas investigaciones la privación de libertad es la medida aplicada con más frecuencia por el sistema de justicia²⁴.

En tal sentido la Organización Mundial Contra la Tortura, en su informe sobre la visita realizada a nuestro país, exhortó de manera especial al parlamento a votar un presupuesto que contenga medidas para el desarrollo de programas de prevención y medidas alternativas al encarcelamiento así como también un aumento del mismo para mejorar las condiciones materiales y sanitarias de los lugares de detención del país²⁵.

19 SILVA BALERIO, COHEN, PEDROWICZ. *Investigación sobre las infracciones juveniles y las sanciones judiciales aplicadas a adolescentes en Montevideo*. DNI, UNICEF. Montevideo, 2003.

20 PALUMMO, PEDROWICZ, SILVA BALERIO, *Op. Cit.*, 2004.

21 SILVA BALERIO, COHEN, PEDROWICZ, *Op. Cit.*, p.39.

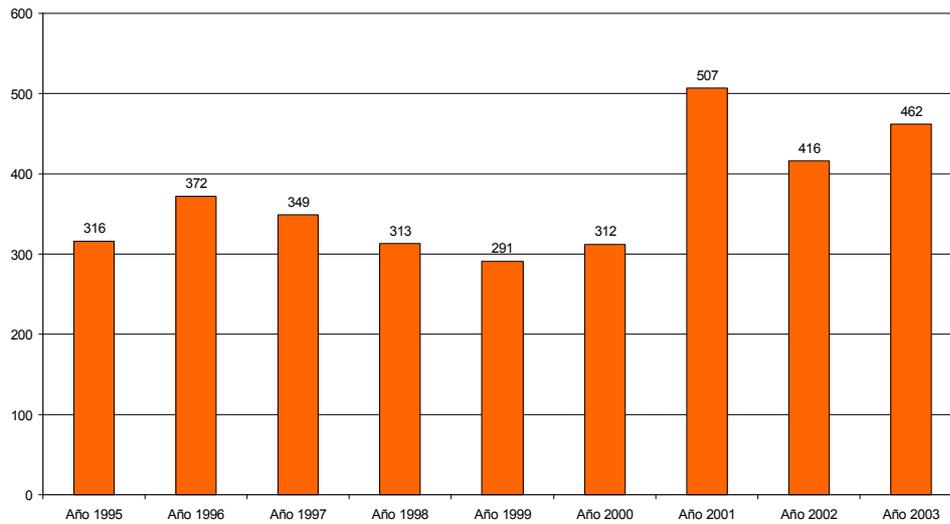
22 SILVA BALERIO, COHEN, PEDROWICZ, *Op. Cit.*, p.39.

23 SILVA BALERIO, COHEN, PEDROWICZ, *Op. Cit.*, p.215.

²⁴ PALUMMO, Javier M., *Discurso y realidad. Informe de aplicación del Código de la Niñez y la Adolescencia en Maldonado, Montevideo y Salto*, Proyecto Observatorio del Sistema Judicial (Movimiento Nacional Gustavo Volpe – UNICEF), Montevideo, 2006.

25 ORGANIZACIÓN MUNDIAL CONTRA LA TORTURA. 2004. *Niños, Niñas Y Adolescentes privados de libertad ¿Con o sin derechos?*, Informe de la misión de estudio basada en las visitas a los centros de detención uruguayos. Ginebra. 2004.

Nº de Niños, Niñas y Adolescentes privados de libertad por infracciones a la ley penal



Fuente: Sistema de Información Para la Infancia INAME.

Solamente si calculamos el incremento de la privación de libertad a adolescentes (encarcelamiento) entre los años de los extremos podremos observar que entre 1995 y 2003 el envío a prisión de adolescentes creció un 46.2%.

Asimismo, si analizamos el crecimiento de los delitos violentos cometidos por adolescentes (homicidio y violación), durante los años 1995 a 2002 observamos lo siguiente:

Como se sostiene en la investigación realizada por DNI – UNICEF: “...surge que las edades de los adolescentes responsables de las infracciones se concentran entre los 14 a 17 años (9 de cada 10 casos). Se trata de infracciones contra la propiedad, donde el bien jurídico lesionado es de escaso monto y donde los niveles de violencia son bajos (80% de las infracciones se realizan sin armas de fuego, y sólo en menos del 2% de los casos se realizan con armas de grueso calibre). [...] Las infracciones de los adolescentes responden básicamente a una modalidad de actuación caracterizada por una escasa planificación: se realizan de forma espontánea, mayoritariamente en horas del día, en la vía pública, en compañía de otro adolescente y la mayoría en el propio barrio.”²⁶

Es muy preocupante que pese a las reiteradas solicitudes efectuadas por este Comité al INAU, éste no haya presentado un plan de trabajo detallado y serio de cuáles son los objetivos, actividades, etc. del sistema carcelario juvenil.

También es extremadamente preocupante la extensión de horas de celda, las que alcanzan en algunos de los centros del sistema a las 23 horas de encierro ocioso y compulsivo. Ello evidentemente empeora por la escasez de actividades de tipo socioeducativo o la ausencia de dispositivos terapéuticos para afrontar situaciones de consumo problemático de sustancias psicoactivas.

26 SILVA BALERIO, COHEN, PEDROWICZ, *Op. Cit...*

Situación de la privación de libertad

La situación actual es producto de una conjunción de desaciertos del poder administrador y del judicial. En referencia a éste último, las principales preocupaciones refieren a la altísima utilización de la privación de libertad como medida cautelar (prisión preventiva anterior a la condena). Si bien desde la puesta en práctica del CNA disminuyó el número total de adolescentes sujetos a medidas de control socio-penal, la proporción entre las medidas privativas y no privativas de libertad se ha revertido, siendo en la actualidad el mayor porcentaje el referido a las medidas de encierro.

A partir de la vigencia del Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA), promulgado el 7 de setiembre de 2004, si bien disminuyó el número total de adolescentes sujetos a medidas de control socio-penal, la proporción entre las medidas privativas y no privativas de libertad se ha revertido. Siendo en la actualidad el mayor porcentaje el referido a las medidas de encierro.

	Octubre 2004	Mayo 2005	Setiembre 2006
Privados de libertad	201	214	200
Medidas alternativas y otros	263	200	50
Fuente: Entrevista con el Presidente de INAU (datos aproximados).			

En los años 2004 hasta la fecha se han sucedido motines, algunos de los cuales fueron cruelmente reprimidos. Asimismo, existen episodios confusos de suicidios de adolescentes privados de libertad que continúan siendo investigados por la justicia penal.

Múltiples situaciones violentas e irregulares que ocurrieron en el último año motivaron una amplia cobertura mediática, y tuvieron como punto crítico el traslado de los adolescentes al Penal de Libertad (establecimiento carcelario destinado a adultos), situación claramente violatoria de normas legales nacionales e internacionales.

El cambio de gobierno en marzo del 2005 y la consiguiente renovación del Directorio del Instituto del Niño y del Adolescente del Uruguay (INAU) dieron inicio a un proceso de transición y cambios en este organismo, especialmente en el Instituto Técnico de Rehabilitación Juvenil (INTERJ), que atravesó varios conflictos generados por el propio mundo adulto. El Presidente del INAU en su concurrencia al parlamento el día lunes 20 de junio de 2005 se refirió a la existencia de un complejo conflicto entre adultos: “detrás de estos hechos [refiriéndose a los motines] hay adultos [...]”.

Las nuevas autoridades han dado varias señales positivas. Primeramente y en referencia a la tarea de monitoreo de las condiciones en las que se desarrolla la privación de libertad de los adolescentes, nos han permitido realizar visitas sin previo aviso y hemos sido observadores en algunas actuaciones en centros de detención.

Asimismo, y en relación a los cambios estructurales al sistema, valoramos como positivos los llamados a concurso de méritos realizados para la contratación de personal, con lo cual la política en materia de recursos humanos parece orientarse a la profesionalización. Pero este es un aspecto sobre el que aún resta mucho por mejorar, en la medida que para la contratación de “educadores”, el personal de contacto cotidiano con los adolescentes, sólo se exigió

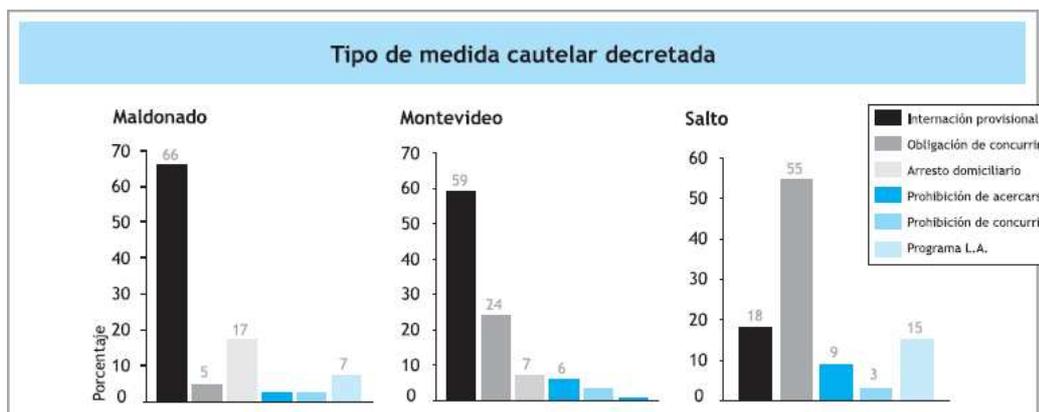
educación secundaria, cuando el propio INAU cuenta con un Centro de Formación de Educadores Sociales de carácter terciario.

Por último, consideramos muy positiva la realización de investigaciones administrativas y sumarios ante los abusos de poder, situaciones de corrupción y de malos tratos por parte del personal. Este tipo de procedimientos administrativos que han dado lugar a remociones, solicitudes de destitución y traslados.

Determinación de la privación de libertad

La situación actual es producto de una conjunción de desaciertos del poder administrador, del judicial y del legislativo.

En referencia al segundo las principales preocupaciones refieren a la altísima frecuencia de utilización de la privación de libertad como medida cautelar (prisión preventiva anterior a la condena). Esta situación no se condice con la normativa nacional e internacional que dispone que la privación de libertad deba utilizarse sólo como medida de último recurso y durante el período más breve posible. Y menos aún con la afirmación de que el CNA instaura un derecho penal mínimo, que reduce la intervención punitiva en consonancia con la CDN. Los altos porcentajes de utilización de las medidas cautelares privativas de libertad implican que el encierro constituya la regla y no la excepción del sistema²⁷.



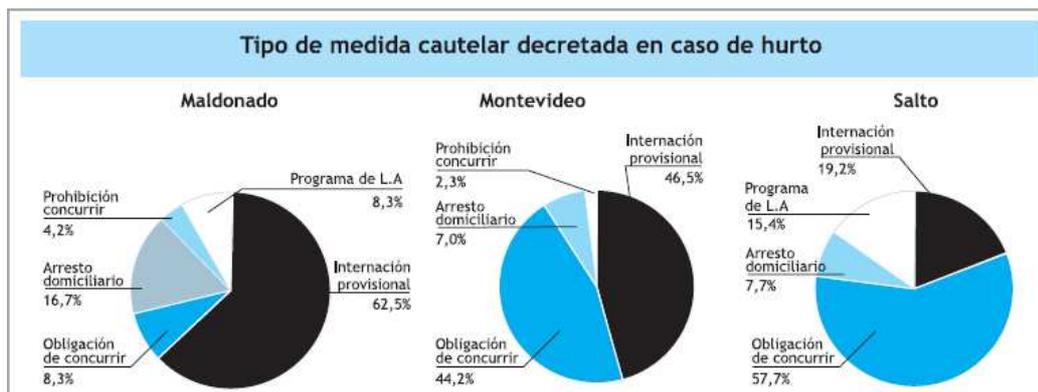
Como se observa en el gráfico, en los departamentos de Maldonado y encontramos una utilización muy frecuente de la privación de libertad como medida cautelar. Esta situación no se condice con la normativa nacional e internacional que dispone que la privación de libertad debe utilizarse sólo como medida de último recurso y durante el período más breve posible. Y menos aún con la afirmación de que el CNA instaura un derecho penal mínimo, que reduce la intervención punitiva en consonancia con la CDN. La preeminencia de adopción de la privación de libertad como medida cautelar en el período considerado es clara.

²⁷ PALUMMO, Javier M., *Op. Cit.*, 2006.

En cuanto al tipo de medida cautelar decretada en Maldonado y Montevideo, la medida de internación provisoria es la dispuesta en la amplia mayoría de los casos (66% y 59% respectivamente), seguida en Maldonado por la medida de arresto domiciliario (17%), y en Montevideo por la medida de obligación de concurrir periódicamente al tribunal o ante la autoridad que el Juez determine (24%).

Se disponen medidas cautelares privativas de la libertad (internación provisoria y arresto domiciliario) en el 83% de los casos en Maldonado y en el 65% en Montevideo.

Los altos porcentajes de utilización de las medidas cautelares privativas de libertad implican que el encierro constituya la regla y no la excepción del sistema²⁸.



Maldonado es el departamento en el cual se aplica el mayor porcentaje de medidas cautelares privativas de la libertad a los casos de hurto, que alcanzan un 79,2% (internación provisoria y arresto domiciliario), mientras que esto ocurre en Montevideo en el 53,5%.

Las condiciones en las que se desarrolla la privación de libertad

También son extremadamente preocupantes las condiciones en las que se desarrolla la privación de libertad de los adolescentes.

Primeramente, encontramos que no existe- pese a que lo hemos reclamado en múltiples oportunidades- un plan de trabajo detallado y serio, con objetivos e indicadores claros y especialmente personalizado con un proyecto socioeducativo para cada uno de los adolescentes sometidos a la pena de encierro.

También y como consecuencia de lo primero, es grave la extensión de horas de celda, las que alcanzan en algunos de los centros del sistema a las 22 de las 24 horas que tiene el día. Lo

²⁸ PALUMMO, Javier M., *Discurso y realidad. Informe de aplicación del Código de la Niñez y la Adolescencia en Maldonado, Montevideo y Salto*, Proyecto Observatorio del Sistema Judicial (Movimiento Nacional Gustavo Volpe – UNICEF), Montevideo, 2006.

que evidentemente se empeora por la escasez y en algunos momentos inexistencia de actividades de tipo socioeducativo.

Por último es necesario mencionar la ausencia de dispositivos terapéuticos para afrontar situaciones de consumo problemático de sustancias psicoactivas. Estas situaciones generalmente son utilizadas para motivar las privaciones de libertad por parte de los órganos jurisdiccionales pero sin embargo no existe en la gestión del encierro una respuesta real a la problemática referida.

Control de la privación de libertad

En referencia al control de la ejecución de las medidas de privación de libertad existe un incumplimiento de parte de distintos órganos competentes para esta tarea. Especialmente los Señores Jueces Letrados, Defensores Públicos de Adolescentes y el Comisionado Parlamentario.

En referencia a los primeros, es grave la no aplicación de la normativa que exige el control jurisdiccional de la ejecución de la privación de libertad por los Jueces Letrados de Adolescentes. El artículo 100 del CNA refiere al control que deben ejercer los Jueces sobre las medidas por ellos impuestas. Esta disposición establece la obligación de visitar, por lo menos cada tres meses los centros de privación de libertad, dejando constancia en el expediente respectivo del resultado, sin perjuicio de las inspecciones que realicen cada vez que lo consideren oportuno. Este artículo le otorga claras atribuciones a los Jueces con competencia en materia de adolescentes del lugar donde se cumple la medida para realizar la vigilancia, el control y el seguimiento de las medidas socioeducativas. Asimismo, deben entender en los casos de reclamaciones de los adolescentes durante el período de ejecución de las medidas, tanto en los establecimientos, como fuera de ellos.

En referencia a los segundos ya lo hemos indicado anteriormente pese a existir normativa local que establece la visita periódica de los Defensores Públicos a los establecimientos de privación de libertad donde se encuentran sus defendidos, es muy preocupante que por disposición de la Suprema Corte de Justicia de fecha 7 de julio de 2006 se hayan suspendido las visitas de los Defensores Públicos a la Colonia Berro (lugar donde se encuentran casi la totalidad de los adolescentes privados de libertad en nuestro país). Hasta tanto “el Señor Director de la Defensoría Pública de Adolescentes entienda que están dadas las condiciones mínimas para que se desarrolle con seguridad”.

Por último, encontramos que la ley N° 17.684 de 18 de setiembre de 2003 creó el Comisionado Parlamentario, con el cometido de asesorar al Poder Legislativo en su función de control del cumplimiento de la normativa constitucional, legal y reglamentaria vigente, y de los convenios internacionales ratificados por la República, referidos a la situación de las personas privadas de libertad en virtud de proceso judicial. El artículo referido establece como ámbito de competencia del Comisionado Parlamentario la situación de las personas privadas de libertad en virtud de proceso judicial, no distinguiéndose entre adolescentes y adultos, por lo que la competencia de éste órgano en la situación de los adolescentes privados de libertad resulta evidente.

Nuestra coalición ha realizado peticiones de visitas al Comisionado Parlamentario (ombudsman carcelario) para controlar las condiciones de detención, la medicación

psiquiatría suministrada a los adolescentes y algunas denuncias de malos tratos, pero no ha logrado que este experto independiente asuma a la fecha competencia ni intervención, pese a la grave situación de los adolescentes privados de libertad en el periodo.

La problemática de la privación de libertad de los adolescentes como se desprende de los lo dicho anteriormente en el Uruguay es violatoria de numerosos instrumentos internacionales de derechos humanos que establecen los estándares aplicables a la materia. Esta situación atañe a la determinación de las penas, a su ejecución y al control de su ejecución.

VIII- NIÑEZ EN SITUACIÓN DE CALLE

A la fecha, los datos disponibles con relación a la dimensión cuantitativa de la problemática de los niños/as y adolescentes en situación de calle, son únicamente, los obtenidos a partir de la cuantificación realizada por Gurises Unidos a nivel nacional en el año 2003 y 2004. A partir de esta cuantificación se desprende que en Montevideo y Área Metropolitana de Canelones en el año 2003 había por lo menos 3.100 niños/as y adolescentes en esta situación, encontrando en el resto del Uruguay urbano 4.740 para el año 2004.

Para el desarrollo de las acciones a favor de los niños/as y adolescentes en situación de calle, entendemos necesario poder tener datos actualizados con relación a dicha problemática en términos de cantidad, ubicación geográfica, sexo, edad y estrategia desarrollada en la calle. Consideramos también que en dicha investigación sería necesario poder tener datos específicos relativos al perfil de niños/as y adolescentes en situación de calle en extrema vulnerabilidad, (calle crítica). Para este perfil sería interesante además de obtener datos desde una dimensión cuantitativa, obtener datos cualitativos, como ser: características individuales, socio-familiares de la situación de origen, trayectoria del niño por los diversos Servicios y Programas Públicos y Privados por los cuales ha transcurrido a lo largo de su historia, entre otros.

Consideramos fundamental a la hora de brindar respuestas a la problemática de niños/as y adolescentes en situación de calle, poder continuar y profundizar las acciones que se vienen llevando a cabo a partir de este nuevo Gobierno en aumentar la cobertura para esta población. Si comparamos los niveles de cobertura brindados por Programas ejecutados tanto por el Estado, como por Organizaciones de la Sociedad Civil, con los datos disponibles a nivel cuantitativo del problema, se desprende la necesidad de ampliar la cobertura, haciendo fuerte hincapié en la necesidad de desarrollar Programas en el Interior urbano del país. Recordemos que existen Programas de Atención a Niños en situación de calle únicamente en cinco ciudades capitales departamentales del Uruguay.

En pos de mejorar las respuestas brindadas a los niños/as y adolescentes en situación de calle por las Organizaciones de la Sociedad Civil, así como en la búsqueda de generar acciones de prevención a las situaciones de calle de extrema vulnerabilidad, entendemos clave el papel que deben jugar los Centros de Ingreso del INAU. Es fundamental la calidad de la propuesta educativa que se le brinda al niño/as y adolescente en lo que puede ser su primera vinculación con el Instituto, es necesario que esta responda a las necesidades de los niños/as y adolescentes que por ahí transcurren. Esta situación se vuelve mas significativa si tomamos en cuenta que la inmensa mayoría de los niños/as y adolescentes en situación de calle en

extrema vulnerabilidad (calle crítica) han pasado varias veces a lo largo de su historia, sin éxito por estos Centros.

Una de las grandes dificultades que se le presentan a las Organizaciones que desarrollan Programas con niños en situación de calle puede ubicarse en el eje derivación. Esta situación se presenta en dos momentos de la intervención, el “durante” y el egreso. Con respecto al “durante” de la intervención educativa se nos plantean dificultades a la hora de la integración de estos niños/as y adolescentes a determinados Servicios para la Infancia. Tal vez el ejemplo más significativo pueda ubicarse en aquellos Servicios de atención a niños/as y adolescentes con un consumo problemático de sustancias psico-activas. Con relación al egreso, nuestros Programas han tenido históricamente dificultades a la hora de efectivizar una derivación para el egreso del mismo. Un ejemplo paradigmático de ello es cuando el adolescente ha pasado por un programa Calle, ha suspendido la situación de calle, ha finalizado el ciclo escolar y desde el Programa se lo deriva a una institución de enseñanza secundaria. Estos Servicios no han podido dar respuesta a la integralidad de las necesidades de este adolescente, por lo cual éste abandona la propuesta y muchas veces vuelve a la calle. Esta situación se repite con otras instituciones que brindan servicios para la niñez y adolescencia. Como resultado de esta realidad lo que ha acontecido en muchos Programa Calle es que se ha generado un “cuello de botella”, al dificultarse el egreso de niños y niñas, se reducen las posibilidades institucionales de dar ingreso a otros y otras niños y niñas.

Una herramienta que consideramos fundamental a la hora de dar respuesta a los niños, niñas y adolescentes en situación de calle son las prestaciones económicas.

Entendemos que este instrumento debe ir enmarcado en determinada metodología de intervención.

IX- OMBUSDMAN

Nuestro país sigue sin contar con una institución de defensa de los derechos humanos como podría ser la figura del ombudman. Recientemente se han creado dos institutos con características similares a la de este instituto. Nos referimos al Comisionado para el Sistema Carcelario que funciona en la órbita del Poder Legislativo, y más recientemente se ha creado en el municipio de Montevideo un Defensor del Vecino, por lo que no existe un mecanismo de contralor de la gestión pública y de defensa de los derechos humanos de las personas específico. Esto se agrava cuando como lo anunciáramos anteriormente, el Comisionado Parlamentario no asumió aún competencia en el tema adolescentes, cuando la ley de creación del mismo habla de personas reclusas en virtud de un proceso judicial.

IX- VIOLENCIA DOMESTICA

La ley N° 17.514 del 2 de julio de 2002 que refiere a la violencia doméstica, si bien constituye un importante avance legislativo, no refiere específicamente a la temática de la violencia sufrida por los niños, niñas y adolescentes. Quizá por esta razón esta temática sí es abordada específicamente por el CNA como un tipo de situación de vulneración de derechos.

La sanción de estas leyes y la puesta en práctica de un Plan Nacional de Erradicación de la Violencia Doméstica nos ejemplifica la existencia de avances notorios en relación a la protección de las víctimas así como la erradicación del problema en nuestro país considerándose directa o indirectamente algunas de las observaciones y recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas del año 1996.

Sin embargo, las propuestas y respuestas existentes ante el problema de la vulneración de derechos de niños, niñas y adolescentes en el ámbito familiar, como consecuencia de la violencia doméstica, son actualmente no sólo insuficientes sino que en muchos casos revictimizantes.

Aunque desde la implementación de las normas referidas se han producido transformaciones, éstas son aún básicamente subjetivas no han implicado la ejecución de programas articulados y adecuados para el abordaje eficaz de la problemática. Asimismo el Estado no ha incorporado en su estructura presupuestal esta problemática, aunque está ya incluida en la agenda política como un problema grave en Uruguay.

La violencia doméstica ha aumentado sus niveles de visibilidad social en los últimos diez años y las demandas de asistencia y los niveles de pedido de ayuda para su abordaje por parte de operadores de los diferentes sectores ha aumentado progresivamente. Sin embargo, las respuestas y propuestas no han acompañado la magnitud del problema ni su complejidad. Nos encontramos actualmente con los efectos de la violencia doméstica sumada al daño producido por los altos niveles de revictimización institucional de las víctimas.

En nuestro país no existe un único registro de datos, que permita develar la profundidad del problema y elaborar políticas en unión de ello.

Los programas y proyectos diseñados para el abordaje específico de esta problemática se enmarcan, fundamentalmente en organizaciones no gubernamentales y en algunos sectores del Estado: Salud Pública, algunos Servicios Universitarios, IMM y Ministerio del Interior.

Existe una falta de articulación y coordinación en el abordaje del problema así como la necesidad de generar referencias conceptuales y metodológicas para su adecuada implementación. Existen asimismo importantes problemas del diagnóstico que afectan directamente la resolución judicial de los conflictos así como también en el diseño adecuado de estrategias de rehabilitación y prevención psico-social-educativa. Actualmente los diagnósticos desde diferentes perspectivas dependiendo de la organización, el sector y la disciplina que lo aborde²⁹, produciéndose entonces efectos negativos para la víctima (aumento de frecuencia de re-victimización o victimización secundaria) así como dificultades para el estudio de su frecuencia y presentación a nivel nacional, que permita el diseño de políticas articuladas y eficaces.

Los soportes sociales para la recepción del pedido de ayuda son incipientes y no garantizan a quien pide ayuda, la interrupción de la situación de violencia.

En Montevideo, hasta el año 2005, contaban las organizaciones no gubernamentales con la financiación de un total de 100 cupos anuales para asistir a niños, niñas y adolescentes víctimas de estas situaciones. No poseemos datos precisos de la cantidad de casos asistidos en el Hospital de Niños, pero en función de los datos presentados anteriormente podremos concluir que, aunque la violencia familiar contra niños, niñas y adolescentes es un problema gravísimo en Uruguay, no se han generado políticas sociales articuladas que den respuesta adecuada al problema.

²⁹ Consulta Nacional Sobre Abuso Sexual- Juventud Para Cristo- Montevideo, 2003

Recién a partir del año 2005, en articulación con las transformaciones generadas por el nuevo Gobierno y por ende con algunas transformaciones del Estado en relación a las problemáticas sociales, se produce la creación del Ministerio de Desarrollo Social el cual incorpora el Instituto Nacional de la Familia y de la Mujer quien preside, actualmente, el Consejo Nacional Consultivo relativo a la temática de violencia doméstica.

Este órgano ha resuelto que todas las instituciones integrantes del mismo incorporen en el presupuesto de su organismo los recursos necesarios para cumplir con las acciones previstas en el Plan Nacional. Pero, en relación a los objetivos de este Plan, no se ha culminado a la fecha de realización del informe con la tarea de relevamiento de la información de los recursos con los que cuenta cada organismo para aportar a la implementación del Plan.

XI- CONSEJO HONORARIO CONSULTIVO

El Código de la Niñez y la Adolescencia, creó en su Capítulo XVII el Consejo Nacional Consultivo Honorario de los Derechos del Niño y el Adolescente. A este órgano, con integración de diferentes poderes, instituciones y organizaciones públicas y/o privadas le fue conferida en su artículo 214 competencia a nivel nacional para:

- 1) Promover la coordinación e integración de las políticas sectoriales de atención a la niñez y adolescencia, diseñadas por parte de las diferentes entidades públicas vinculadas al tema.*
- 2) Elaborar un documento anual que contemple lo establecido en el numeral anterior.*
- 3) Ser oído preceptivamente en la elaboración del informe que el Estado debe elevar al Comité sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas (artículo 44 de la Constitución de la República, la Convención sobre los Derechos del Niño).*
- 4) Opinar, a requerimiento expreso, sobre las leyes de presupuesto, rendición de cuentas y demás normas y programas que tengan relación con la niñez y adolescencia.*

Lamentablemente este Consejo, por múltiples desavenencias sigue sin constituirse por lo que una instancia de coordinación interesante de la nueva legislación no esta siendo aprovechada³⁰.

BIBLIOGRAFIA

³⁰ Con posterioridad a la redacción del presente informe se ha avanzado en la instalación de este Consejo Consultivo, pero aún no desarrolla las actividades para las cuales fue pensado en forma regular.

BELOFF, Mary; “Un modelo para armar y otro para desarmar!: protección integral de derechos del niño versus derechos en situación irregular”, en *Los derechos del niño en el sistema interamericano*, Editores Del Puerto, Buenos Aires, 2004, pp. 1-45.

Boletín Programa PISA en Uruguay N° 10, disponible en <http://www.anep.gub.uy>

PALUMMO, PEDROWICZ, SILVA BALERIO, Discriminación y derechos humanos. La voz de los niños, niñas y adolescentes. Comité de los Derechos del Niño – Save the Children Suecia, Montevideo, 2004.

FILARDO, Verónica (coordinadora), “Estadísticas socio-demográficas en el Uruguay: diagnóstico y propuestas.”. FCS-UDELAR.

GRAU PÉREZ, Carlos, *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, 2005

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS (INE), *Estimaciones de Pobreza por el Método del Ingreso. Año 2004*, Montevideo, 2005.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL CONTRA LA TORTURA. 2004. *Niños, Niñas Y Adolescentes privados de libertad ¿Con o sin derechos?*, Informe de la misión de estudio basada en las visitas a los centros de detención uruguayos. Ginebra. 2004.

PALUMMO, Javier M., *Discurso y realidad. Informe de aplicación del Código de la Niñez y la Adolescencia en Maldonado, Montevideo y Salto*, Proyecto Observatorio del Sistema Judicial (Movimiento Nacional Gustavo Volpe – UNICEF), Montevideo, 2006.

PALUMMO, Javier, PEDERNERA, Luis, SALSAMENDI, Javier, SBROCCA, Martín, SILVA BALERIO, Diego y URIARTE, Carlos; *Aproximación crítica al Código de la Niñez y la Adolescencia de la República Oriental del Uruguay*, FCU - UNESCO, Montevideo, 2004.

PEDERNERA, Luis; “Entre Orden y disciplina o protagonismo y ciudadanía”, en *Revista Voces*, Asociación de Educadores de Latinoamérica y el Caribe, N° 16, Montevideo, julio de 2004, pp. 12-19.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO; *Desarrollo Humano en Uruguay 2005. Uruguay hacia una estrategia de desarrollo basada en el conocimiento*, PNUD, Uruguay, 2005.

RUBIO et al, *Pobreza y Red de Protección social de la infancia en Uruguay*, (2004).

SILVA BALERIO, COHEN, PEDROWICZ. 2003. *Investigación sobre las infracciones juveniles y las sanciones judiciales aplicadas a adolescentes en Montevideo*. DNI, UNICEF. Montevideo.

UNICEF, *Manual de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño*, Ginebra, 2001.

UNICEF; *Seminario sobre la promoción de una cultura de derechos en el sistema educativo*, Documento de trabajo, Montevideo, 2002.