

IV. COMENTARIOS FINALES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

trategias más eficaces en este campo.

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

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

V. ANEXOS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

* Cifras provisionales que pueden diferir ligeramente de las definitivas.

Cuadro A 6. Porcentaje de niños sin cobertura de salud

	Niños 0 a 5 años
1998	2,9
1999	2,9
2000	2,3
2001	2,8
2002	2,8
2003	2,3
2004	1,9

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

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

	General	Por causas externas	Relación entre causas externas y general
1998	24,6	8,8	0,4
1999	26,7	12,1	0,5
2000	20,3	5,8	0,3
2001	24,0	10,0	0,4
2002	22,7	7,8	0,3
2003	19,5	4,3	0,2
2004 *	29,5	12,0	0,4

Las causas externas incluyen el total de accidentes, homicidios, suicidios o indeterminadas.

* Datos provisorios.

Fuente: Departamento de Estadística del MSP.

Cuadro A 8. Porcentaje de niños sin cobertura de salud

	Niños 6 a 12 años
1998	3,8
1999	4,3
2000	3,7
2001	3,4
2002	3,3
2003	3,3
2004	2,7

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

Cuadro A 9. Indicadores de maternidad adolescente

	Nacimientos de madres adolescentes (hasta 19 años)	Porcentaje de nacimientos de madres adolescentes en el total de nacimientos		Porcentaje de nacimientos de Uniones Consensuales de madres adolescentes/ total de nacimientos		Nacimientos Totales
		< 15	15 - 19	< 15	15 - 19	
1998	--	--	--	85,3	72,9	54 760
1999	8 875	0,4	16,1	87,1	74,4	54 004
2000	8 469	0,4	15,7	89,4	76,0	52 720
2001	8 561	0,4	16,1	94,0	82,6	51 959
2002	8 433	0,4	15,8	87,7	84,1	51 997
2003 *	7 779	0,4	15,0	91,9	86,5	50 528
2004 *	7 612	0,4	14,8	93,0	88,4	50 052

* Datos provisorios.

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

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

Año	Tasa de mortalidad de 10 a 19 años (x 100 mil hab.)					
	General		Por causas externas		Relación entre causas externas y general (2/1)	
	(1)		(2)			
	10 a 14	15 a 19	10 a 14	15 a 19	10 a 14	15 a 19
1998	33,1	83,4	16,5	64,9	0,5	0,8
1999	26,9	78,3	14,7	49,8	0,5	0,6
2000	19,9	63,3	10,7	41,0	0,5	0,6
2001	29,2	69,4	12,9	45,7	0,4	0,7
2002	24,8	69,0	11,8	48,5	0,5	0,7
2003	29,3	52,2	13,3	31,1	0,5	0,6
2004 *	25,6	61,8	10,7	34,5	0,4	0,6

Las causas externas incluyen el total de accidentes, homicidios, suicidios o indeterminadas.

* Datos provisorios.

Fuente: Departamento de Estadística del MSP.

Cuadro A 11. Porcentaje de adolescentes sin cobertura de salud

	13 a 17 años
1998	6,2
1999	6,4
2000	5,4
2001	4,3
2002	4,4
2003	4,8
2004	4,4

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

Juan Faroppa - subsecretario del Ministerio del Interior

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

de los diferentes actores involucrados en la materia.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

— *Cuesta bastante cambiar, ¿no?*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Entonces, una primera cuestión en tor-

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

todavía a nivel cultural tiene una cierta resistencia.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

—Creo que en términos generales la

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Javier Miranda - Comisión de Familiares de Detenidos y Desaparecidos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

— De acuerdo.

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

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

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

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

— Sí, pero todavía no lo vi aplicar.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Por otro lado, si bien estamos recién

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

También destinar más recursos, pero ante todo gastar mejor.

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

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

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

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

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

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

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

BIBLIOGRAFÍA

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

